

Trabajo Fin de Grado

Los consensos de posguerra: bases, antecedentes y
Estado Social en el Occidente industrial

Autor/es

Jorge Beltrán Felipe

Director/es

Miguel Ángel Ruiz Carnicer

Facultad de Filosofía y Letras
Año 2020

Resumen:

La Segunda Guerra Mundial supuso el establecimiento de un nuevo orden internacional bajo la primacía de los Estados Unidos de América. La experiencia socioeconómica del período de Entreguerras y su dramático final contribuyeron a cambiar el clima intelectual y moral de toda una generación de economistas y políticos. El viejo orden internacional liberal del patrón-oro que había regido hasta entonces fue abandonado por uno nuevo, también liberal, pero que buscaba corregir las imperfecciones del anterior. El cambio en la estructura del capitalismo global y la necesidad de encajar las demandas nacionales en este nuevo orden fueron las principales inspiraciones del Sistema de Bretton Woods, que dejó tras de sí tres décadas de crecimiento económico ininterrumpido y desarrollo social. El encaje del Estado del Bienestar en este nuevo orden, sus antecedentes, así como las bases materiales que lo hicieron posible, son los focos en los que se centra el presente trabajo.

Palabras Clave:

Bretton Woods, Estado social, Estado del Bienestar, Historia Económica, socialdemocracia, Keynes, Beveridge.

Abstract:

The Second World War led to the establishment of a new international order led by the United States of America. The socioeconomic experience of the Interwar Period and its dramatic ending contributed to change the general opinion of an entire generation of economists and politicians. The old international gold standard order that had prevailed until then was finally substituted by a new one, also liberal, yet with the aim of fixing the imperfections of the previous one. The change in the structure of global capitalism and the necessity of conciliating the national domestic demands in this new order, were both the main inspirations of the Bretton Woods System, which left behind three decades of unstopped economic growth and social development. The accommodation of the Welfare State in this new order, its background and the material bases that made it possible, are where this work put the spotlight on.

Keywords:

Bretton Woods, Welfare State, Economic History, social democracy, Keynes, Beveridge.

Índice

| | |
|--|----|
| 1. Introducción..... | 4 |
| 1.1. Motivación..... | 4 |
| 1.2. Objetivo..... | 7 |
| 1.3. Metodología..... | 7 |
| 1.4. Contexto histórico..... | 7 |
| 2. Antecedentes y bases intelectuales del consenso de posguerra..... | 10 |
| 3. Balance de la posguerra: La difícil reconstrucción..... | 29 |
| 4. Nuevo orden económico global: los plateados años 50 y los dorados 60. El orden de Bretton Woods | 35 |
| 4.1. Bretton Woods. Instituciones para la paz..... | 35 |
| 4.2. Bretton Woods, sector público y Estado del Bienestar..... | 48 |
| 5. Conclusión..... | 55 |
| 5.1. Balance del consenso de posguerra | 55 |
| 5.2. Reflexión final | 61 |
| 6. Bibliografía..... | 64 |
| 7. Webgrafía | 65 |

1. Introducción

1.1. Motivación

Dicen que las vocaciones empiezan de las formas más insospechadas. Mi pasión por el estudio de la Historia ha tenido raíces tan dispares como el cine, la literatura, los videojuegos o la suerte de haber podido viajar desde pequeño a una gran diversidad de lugares, tanto nacionales como internacionales, que lograron despertar en mí una curiosidad voraz por conocer el presente, el pasado e, incluso, el devenir de la Humanidad.

De este modo, fue un interés filosófico y antropológico lo que me condujo por esta vía. Y fueron, a su vez, causa de una reflexión sobre lo que cabía esperar de una sociedad, sobre la organización política y económica de lo público, lo que me llevó a decantarme por la elección de este tema, de esta etapa de la Humanidad. En especial, llamó mi atención el proceso de asentamiento de la Modernidad y el desarrollo económico, así como su gestión a lo largo de los siglos XIX y XX.

Durante milenios, desde la formación de las primeras sociedades complejas, el ser humano vio escasos avances en el modo de organizar la producción, de sobrepasar el nivel de subsistencia que encadenaba durante generaciones a los productores al mismo oficio, a la misma tierra y a la misma jerarquía social. Con el desarrollo del capitalismo y la liberalización de las relaciones sociales y de producción, se modificó todo este paradigma. La diversificación de la economía, que fue posible con una cada vez mayor especialización mundial del trabajo, supuso un aumento del producto total, gracias también al aumento de la productividad que se derivó del desarrollo de las fuerzas productivas con nuevos métodos de producción.

El siglo XIX produjo cambios a tal velocidad que surgieron enormes tensiones en el seno de la sociedad, desde las más altas esferas del Antiguo Régimen, que temían perder su estatus anterior, a los obreros especializados de los viejos gremios, que veían cómo sus servicios dejaban de tener cabida en la nueva economía de producción en masa. Las nuevas fábricas surgidas en las ciudades se nutrieron de la migración masiva procedente del campo, campesinos que huían de la miseria agravada con los cercamientos de tierras y privatización de las tierras comunales. El nuevo proletariado industrial, la nueva masa obrera, buscaba mejores oportunidades económicas que el campo ya no podía proporcionar.

Este siglo en el que todo cambió despertó en la mentalidad y en el clima intelectual de las nuevas élites la sensación de que la Humanidad se dirigía hacia un progreso ilimitado gracias al creciente dominio de la técnica y la ciencia que conseguía doblegar a la naturaleza a los designios del hombre.

No obstante, esta mentalidad positivista propia de la Belle Époque tenía un lado oscuro que amenazaba con quebrar el orden capitalista global encarnado en el patrón oro. De esta manera, el progreso económico tuvo como resultado el aumento de las desigualdades sociales que, junto con las condiciones de miseria, hacinamiento y experiencia compartida de la nueva clase obrera, contribuyeron a forjar una conciencia de clase que pronto se vería traducida en proyectos políticos propios y autónomos, así como el nacimiento de una forma de organización de los trabajadores para defender sus intereses comunes a través de los sindicatos.

Desde la Revolución Industrial, habían surgido distintos proyectos políticos y sociales para gestionar todos los cambios y desigualdades que se hicieron patentes durante el proceso de modernización económica. El socialismo utópico o el tradicionalismo comunitarista fueron algunas de las primeras manifestaciones de que todos estos procesos generaban importantes tensiones en el seno de la sociedad. El llamado “socialismo científico” y las sucesivas Internacionales y, en menor medida, el anarquismo, supusieron los principales focos de resistencia y proyectos políticos de aquéllos que se consideraban como los más perjudicados por el cambio socioeconómico global.

Las nuevas identidades sociales obreras surgidas bajo el paraguas de las sociedades industrializadas tuvieron su compañero de viaje en el desarrollo de los procesos de nacionalización y de consolidación del Estado-nación. La identidad basada en la clase social material y la experiencia colectiva en el lugar de trabajo tuvo su acompañante y, en ocasiones, contrincante, en la identidad nacional. Ya estuviese basada en raíces culturales, religiosas, históricas o étnicas, la recurrencia a la nación fue un fuerte legitimador de los distintos estados, así como un contrapunto al incipiente socialismo, en sus variadas formas.

El nacionalismo europeo, que en origen tuvo una raíz romántica que bebía de ideales ilustrados de libertad y soberanía de los pueblos, terminó evolucionando hacia posturas cada vez más excluyentes que fueron instrumentalizadas y exacerbadas por las élites económicas y políticas para sus fines expansionistas y aventuras colonizadoras para expandir los nacientes capitales nacionales a auténticos mercados reservados.

La competencia por dominar mayores dominios imperiales llevó a las potencias europeas a una guerra fratricida que tendría su anexo más sangriento dos décadas después. Además, la experiencia socioeconómica de la década de los años 30 supuso un toque de atención a las élites del Occidente liberal.

Fue este un instante decisivo en la Historia de la humanidad en el que se abrieron distintas opciones para gestionar los efectos de la modernidad secular y la sociedad industrial de masas. Unos países reivindicaron su modelo autoritario, mientras que otros se encontraban perdidos en la empresa de mantener una sociedad libre y a la vez poder gestionar las demandas de los distintos grupos de la sociedad.

La Revolución Bolchevique en el antiguo Imperio Ruso y, posteriormente, la vía fascista, se perfilaron como alternativas modernizadoras al capitalismo *laissez faire* del patrón oro. El colapso de los años 30 consiguió que las élites del Occidente capitalista liberal comenzasen a aceptar nuevas alternativas consistentes en un capitalismo reformado que superase los defectos del sistema anterior, en especial la volatilidad y la desigualdad en el reparto del producto resultante del crecimiento económico.

Los cambios estructurales que se produjeron en estas décadas en el seno de la gestión del capitalismo, así como el gran crecimiento económico ampliamente disfrutado por el conjunto del cuerpo social, me llevó a plantear la elección de este tema para el Trabajo de Fin de Grado. Tratar de conocer de forma más precisa las causas y dinámicas de este peculiar período histórico que logró resolver muchos de los problemas que habían azotado al mundo durante el proceso modernizador.

1.2. Objetivo

El objetivo del presente Trabajo de Fin de Grado es el de arrojar luz sobre uno de los periodos más peculiares de la Historia Contemporánea, en general, y del capitalismo en particular: la consolidación en buena parte del mundo desarrollado de los llamados Estados del Bienestar. Evaluar cómo llegaron a cristalizar modelos que requerían un alto consenso social, así como determinar los antecedentes que lo hicieron posible, y analizar el porqué de su colapso global conforme la estructura económica internacional evolucionaba hacia una mayor integración.

1.3. Metodología

La metodología mediante la que se pretende abordar el presente trabajo de fin de grado tiene que ver con abordar el tema con la mayor interdisciplinariedad posible, siendo el uso de fuentes historiográficas sobre Historia económica la principal herramienta.

Además, se pretende dotar al trabajo de una perspectiva amplia en el espectro temporal, explicando de forma distendida la coyuntura del período a tratar, así como delimitar los antecedentes que lo hicieron posible. El método histórico-comparativo, junto con un análisis histórico de las ideas e instituciones políticas, pretenden aproximar al lector de este trabajo a una visión lo mas fidedigna y completa posible del fenómeno de la génesis y consolidación de los modernos estados sociales europeos.

1.4. Contexto histórico

El enorme shock que supuso la Segunda Guerra Mundial para las economías de Europa Occidental no tuvo precedentes. A la pérdida de infraestructuras, se le añadió la de una gran parte del capital humano de los beligerantes de la Europa Continental, cuya mortandad entre bajas civiles y militares superó a la de cualquier conflicto bélico anterior.

La guerra se saldó con millones de muertos y desplazamientos étnicos forzosos que supusieron una reorganización de la población europea, viéndose cada vez mas configurada conforme a las fronteras de los Estados-nación, especialmente en Europa Central y del Este.

Por otra parte, Reino Unido terminó de perder el liderazgo económico global que tan gravemente se había visto erosionado por la Primera Guerra Mundial. Las

finanzas primero, y el poder geopolítico imperial después, fueron las piezas de dominó que, al caer, sancionaron la transición de la Pax Britannica decimonónica a la Pax Americana.

De esta manera, el testigo del liderazgo global fue asumido por los Estados Unidos de América, que encabezaron, poco después de acabar la guerra, el Bloque Capitalista occidental frente a la Unión Soviética. Los grandes imperios coloniales europeos vivieron en las décadas posteriores un progresivo proceso de desintegración y se veían, cada vez más, confinados en sus asuntos nacionales internos, comenzando entonces los primeros esbozos de la integración europea.

Además, el equilibrio anterior de fuerzas políticas se quebró y transformó tras la guerra por el descrédito de gran parte de la derecha política europea al sumarse, durante el conflicto, al bando autoritario. Las resistencias partisanas encabezadas por los partidos comunistas en varios países, unido a la victoria militar del Ejército Rojo, fueron buenos altavoces propagandísticos que propiciaron el ascenso del apoyo popular al comunismo en gran parte de Europa occidental.

Esta reorganización del tablero político de Europa Occidental con gobiernos de concentración nacional, que incluían, en países como Italia o Francia, desde conservadores demócratas a comunistas, condujo a importantes cambios en la mentalidad de las élites políticas y económicas. De este modo, el gran sufrimiento y pérdidas que produjo el conflicto, así como la reafirmación moral de los grupos de izquierda ante la opinión pública, derivó en un nuevo *zeitgeist*¹ que no tardaría en verse traducido en innovadoras políticas públicas.

El descrédito de las alternativas autoritarias para gestionar las consecuencias socioeconómicas de la Gran Depresión, así como la voluntad de las élites de Occidente, con Estados Unidos y el Reino Unido a la cabeza, de mantener el orden democrático liberal, conllevó el planteamiento de nuevas vías que canalizasen y mitigasen los conflictos sociales, y a su vez permitiesen el desarrollo de la economía internacional sin los errores y defectos del fallido intento de restauración del sistema de patrón oro tras la Primera Guerra Mundial.

El liderazgo estadounidense después de la guerra puso al país americano en la primera plana como principal responsable para orquestar la reconstrucción de un mundo devastado, así como diseñar el orden internacional de posguerra. De este modo, Bretton

¹ Del alemán, “espíritu del tiempo” o “clima cultural e intelectual de una época”.

Woods, la creación de la ONU, el Plan Marshall y la cooperación internacional en materia de liberalización del comercio fueron las principales contribuciones de Estados Unidos en este sentido.

La progresiva separación del mundo en bloques geopolíticos en el marco de la Guerra Fría conllevó que estos planes y normativas se adscribiesen exclusivamente al bloque dirigido por los Estados Unidos, llevando el soviético sus propias dinámicas internas. Las relativas al mundo occidental capitalista industrializado consistieron, a grandes rasgos, en una cooperación entre el mundo del capital y del trabajo que cristalizaron en lo que posteriormente se llamó el “consenso de posguerra” y la génesis de los Estados del Bienestar modernos.

2. Antecedentes y bases intelectuales del consenso de posguerra

No es posible comprender la naturaleza de los sistemas de democracia social surgidos tras el conflicto sin atender a las experiencias económicas, políticas y sociales vividas en la década de los años 30, así como los errores cometidos en los lustros anteriores tras la Primera Guerra Mundial.²

La idea de emprender proyectos desarrollistas a gran escala en el continente europeo así como la de basar las nuevas economías en altas tasas de crecimiento, libertad de comercio creciente y fuertes consensos sociales entre el capital y el trabajo contrastaba con la solución que se buscó para la crisis anterior.

El estudio de la figura y obra de John Maynard Keynes resulta fundamental, pues fueron muchas de sus aportaciones intelectuales las que erigieron el orden económico internacional de posguerra, así como los pilares de la macroeconomía que en adelante se aplicó.

Como se ha mencionado previamente, la Gran Depresión de los años 30 fue clave para la evolución del pensamiento del economista británico. Las soluciones ortodoxas para salir de la crisis no terminaban de funcionar. Las políticas deflacionistas generalmente impulsadas buscaban la liquidación y purga de las malas inversiones que se habían ido realizando durante la bonanza económica de los años 20 basada en la especulación bursátil, especialmente en las plazas neoyorkinas.

La parcial restauración del patrón oro tras el final de la Primera Guerra Mundial condujo a graves problemas económicos, especialmente en Reino Unido, donde la restauración de la paridad oro-libra esterlina previa al conflicto condujo a una oleada deflacionaria forzosa que mantuvo una alta tasa de desempleo incluso durante los años de bonanza.

El estallido de la crisis y la búsqueda de soluciones ortodoxas a la misma no hicieron sino empeorar las cosas. El crack bursátil de octubre de 1929 no tardó en hacerse sentir en el resto de la economía mundial, habida cuenta de la hegemonía de Estados Unidos en casi todos los mercados mundiales. Los países adscritos al patrón oro fueron los más prestos en sufrir las consecuencias de la quiebra bursátil y financiera, como señala el historiador de la economía Jeffry A. Frieden:

² MILWARD, ALAN S., *The reconstruction of western Europe 1945-51*, Londres, Methuen & Co. Ltd, 1984, p. 463.

El patrón oro tenía como retórica la deflación, y su mentalidad llevaba a la inacción. Los países cuyo sistema monetario se basaba en el oro tenían que dejar que sus precios siguieran su curso, ya que los precios nacionales eran simplemente una expresión de los mundiales. Los intentos de imprimir dinero llevarían a los inversores a deshacerse de la moneda nacional (devaluada) a cambio de oro. El patrón oro proscribía los estímulos monetarios, y no había otras opciones. Casi nadie apoyaba el gasto deficitario (...). El oro retrasaba la respuesta de los gobiernos a la crisis y también aceleraba la transmisión internacional de las conmociones financieras. La menor indicación de que podían caer los tipos de interés en, digamos, Bélgica, llevaba a los inversores a sacar su dinero de aquel país y llevarlo a un lugar más seguro. Cuando el capital huía de Bélgica, los temores se convertían en realidad: el dinero se hacía más escaso, los deudores tenían que suspender pagos y los bancos quebraban.³

Tal era así el funcionamiento del sistema del patrón oro que tan buenos resultados económicos había traído durante el siglo XIX y la primera década del XX. Sin embargo, las recetas del pasado no funcionaron en la economía moderna de producción en masa fordista. El sistema de patrón oro presuponía que aquellos países que sufriesen déficits en la balanza comercial terminarían por ajustar toda su economía, haciendo descender salarios y precios para retornar a la competitividad de las exportaciones e iniciar un nuevo ciclo de aumento de precios, salarios y oro en las reservas del banco central.

El problema de la poca eficiencia de los ajustes ortodoxos deflacionarios tuvo que ver con la nueva naturaleza de las relaciones económicas y sociales que distorsionaban el considerado por la macroeconomía clásica como buen funcionamiento del mercado. Así, el liquidacionismo antes mencionado en esta nueva coyuntura, no sólo no daba los resultados esperados, sino que era contraproducente. La caída de los salarios no se dio de forma generalizada por causa del creciente poder de los sindicatos a la hora de negociar sus prerrogativas en los sectores más productivos de la economía. Eran, pues, estas grandes empresas oligopolistas de sectores intensivos en capital como la automoción o la petroquímica, capaces además de mantener estables los precios de sus respectivos mercados, las que supusieron una importante traba para los mecanismos de ajuste tradicionales.⁴

La rigidez de precios y salarios acabó alimentando un círculo vicioso de aumento del desempleo, así como una bajada general de los precios en sectores esenciales como la alimentación, lo que perjudicó gravemente a los agricultores en un país con un alto porcentaje de la población empleada en el sector primario. Se dio entonces una economía que funcionaba “a dos velocidades”, con sectores a los que sí

³ FRIEDEN, JEFFRY, *Capitalismo Global*, Barcelona, Crítica, 2007, p. 245.

⁴ *Ibíd.*, p. 241.

afectaron las políticas de ajuste de la Reserva Federal y otros privilegiados, como la banca o la industria intensiva en capital, que no sólo no vieron mermados sus salarios, sino que vieron como su poder real de compra aumentaba.

Como hemos podido observar, las condiciones económicas sobre el terreno habían cambiado. El desarrollo del capitalismo había conducido al crecimiento y oligopolización de aquellos sectores intensivos en capital que tenían la capacidad de sortear los mecanismos de competencia y pactar precios y salarios. Dicho fenómeno y a la luz de la experiencia de la Gran Depresión, no sólo no fue criticado por la mayoría de gobiernos, sino que fue fomentado como una herramienta para garantizar precios y salarios y combatir así la deflación. Socialdemócratas, partidarios del *New Deal* y las políticas económicas de Hjalmar Schacht en la Alemania Nazi coincidieron en esta vía como mecanismo para modernizar la industria con grandes economías de escala y por su facilidad para garantizar la paz social mediante la conciliación de patronos y trabajadores. El fomento de la cartelización fue uno de los primeros pilares que permitieron cierta planificación macroeconómica que daría sus mejores frutos después de la Segunda Guerra Mundial.

Por otra parte, otro defecto que dejó patente el patrón oro fue la rápida transmisión de las crisis financieras a lo largo del mundo. De los Estados Unidos, las quiebras bancarias se extendieron a Austria, Hungría y Alemania, que terminaría desvinculando el Marco del oro. Así, el uso que los gobiernos hacían de sus monedas como armas competitivas para abaratar las exportaciones frente a aquellos países que seguían en el patrón oro terminó derivando en virajes hacia el proteccionismo comercial, viéndose reducido enormemente el comercio global. Países de la talla de Reino Unido y Japón terminaron también desvinculando sus monedas del oro y centrando sus esfuerzos en el comercio con sus posesiones imperiales, llevando en el caso japonés a la ampliación de sus fronteras mediante la invasión de Manchuria.

Finalmente, Estados Unidos, en 1933; y Francia, en 1936, terminaron el fallido intento de reconstrucción del patrón oro tras la Primera Guerra Mundial. El dólar, que lo hizo para rescatar los precios de sus productos agrícolas, terminó retornando al sistema un año después con una nueva paridad con el oro que había restado más de dos tercios al valor de la moneda.⁵ Una era llegaba a su fin y nuevas vías fuera de la ortodoxia económica se abrieron por primera vez.

⁵ *Ibíd.*, p. 251

Como se ha dicho previamente, Keynes no vivió ajeno a estos debates, sino que estuvo en la lid en cada uno de ellos, evolucionando al mismo ritmo en que lo hacían los tiempos. Tal fue así, que el economista inglés discípulo de Marshall y firme defensor de la ortodoxia, el patrón oro y la libertad de comercio, acabó madurando hacia posiciones más heterodoxas dejando su impronta en la Historia del pensamiento económico con varias de sus publicaciones.

John Maynard Keynes ocupó puestos de responsabilidad institucional desde comienzos de siglo. De funcionario de la Indian Office y profesor en Cambridge, durante la Gran Guerra, pasó a trabajar como consejero del Ministerio de Hacienda británico encargado de financiar el esfuerzo bélico. Posteriormente, trabajó como delegado del gobierno del Reino Unido en las conferencias de paz de Versalles, momento a partir del cual comenzaría a recibir reconocimiento internacional.

La publicación de *Las consecuencias económicas de la paz* en 1919 lo catapultó a la fama al renegar de lo acordado en la conferencia por desavenencias con los términos acordados.

Denunció el desatino de los negociadores de la paz por tratar de extraer de Alemania una indemnización que no podía pagar. Previó que los intentos de hacerle pagar destruirían los mecanismos económicos sobre los que se había basado la prosperidad de la Europa continental de preguerra. Predijo una guerra en venganza desde Alemania.⁶

Su crítica hizo referencia a la enorme fragilidad a la que se veía abocado el orden internacional si se partía de semejantes bases. De este modo, frente a una deuda impagable, Keynes proponía cancelar aquéllas contraídas entre los aliados y reducir el montante total de las reparaciones de Alemania, dándose cuenta del potencial del país como motor económico del continente. No obstante, como en muchas de las batallas intelectuales que emprendió, no se le hizo caso, y durante los primeros años veinte, Alemania sufrió una hiperinflación que derivó en una crisis que acabaría por transmitirse a otros países de Europa Central.

Fue a partir de la década de los años 20 cuando el pensamiento del economista británico comenzó a evolucionar. Su colección de escritos durante esta década y la siguiente configuraría la base de lo que posteriormente se denominaría como doctrinas económicas keynesianas. En ellas, recogería una nueva perspectiva sobre la relación entre la demanda, la oferta y el empleo, así como elaboraría un corpus teórico con

⁶ SKIDELSKY, ROBERT, *Keynes*, Madrid, Alianza Editorial, 1998, pp. 43-44

nuevos instrumentos macroeconómicos que los gobernantes utilizarían en mayor o menor medida tras la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial.

Su *Breve tratado sobre la reforma monetaria* (1923) fue una de las primeras obras en que comenzó a desarrollar un pensamiento económico propio. Keynes observó que el pleno empleo en condiciones de *laissez faire* y altos tipos de interés sólo se alcanzaba de forma casual, y que lo habitual era un equilibrio en condiciones de subempleo. De esta manera, en el libro Keynes trató de diseñar lo que hoy se llamaría un “régimen” monetario que permitiese una estabilidad razonable en la actividad económica.⁷

Además, esta obra lo volvió a traer a la primera plana del debate económico al ser el principal oponente intelectual ante la voluntad del gobierno británico de llevar la libra esterlina de nuevo al patrón oro a la paridad de preguerra con el dólar. Keynes defendía así una política monetaria autónoma que no ligase el nivel de precios del país a la política de la Reserva Federal de Estados Unidos. Su deseo era que el tipo de cambio debía ser resultado de los precios locales estables, y nunca un objetivo de política independiente que buscase mantener el valor de la moneda a costa del empleo.⁸

Sin embargo, el Reino Unido regresó al patrón oro en 1925. Se cumplieron, de este modo, las predicciones del economista inglés en su folleto, *Las consecuencias económicas de Mr Churchill*, de que la sobrevaluación de la libra y la reducción de la oferta monetaria sólo podían tener consecuencias negativas, con un alto desempleo a causa del enorme poder de los sindicatos que imposibilitaban la flexibilidad salarial a la baja.

Como ya se ha dicho, la vuelta al patrón oro fue breve. Al alto desempleo previo a la Gran Depresión, se le añadió un empeoramiento del mismo y un temor de que la debacle financiera desatada en Europa central arrastrase al sistema financiero británico. De esta manera, el 21 de septiembre de 1931, la libra se desvinculó definitivamente de la paridad con el oro que Isaac Newton había establecido en 1717, y que se había mantenido siempre inmutable en tiempos de paz.⁹

Fue durante la Gran Depresión que daba inicio, cuando comenzó a redactar su ópera prima: la *Teoría general del empleo, el interés y el dinero*, la cual terminaría publicando en 1936. El reconocimiento adquirido en los años siguientes, así como su

⁷ Ibíd., p. 51

⁸ Ibíd., p. 52

⁹ FRIEDEN, JEFFRY, *Capitalismo Global*, op. cit., p. 248.

aplicación práctica en macroeconomía como una vía de salida de la crisis de los 30 y, especialmente, en las tres décadas que siguieron a la posguerra, la convirtieron en una de las obras más importantes de la Historia del Pensamiento económico. La *Teoría general* cambió la manera en que los economistas percibían el funcionamiento de la economía.

Keynes formuló que el equilibrio en subempleo se debía a la escasez en la inversión de los agentes económicos, cuyos ingresos esperados eran inferiores a la tasa de interés determinada por la preferencia por la liquidez en situaciones de recesión económica.¹⁰ Las expectativas sobre el comportamiento de los demás agentes, deprimía la inversión, dejando a la economía atrapada en esta situación. El fallo de coordinación le llevó a plantear que la economía no se iba a corregir sola.

Keynes propuso una “socialización bastante completa” de las inversiones, la bajada de la tasa de interés con los mecanismos del Estado para redistribuir el gasto a los sectores con una elevada proporción al consumo, los trabajadores, y reduciendo las remuneraciones de la frugalidad y el ahorro de los inversores. Así, se suprimiría la posibilidad de los ahorradores de vivir gracias al valor de la escasez del capital: la consecuencia sería la “eutanasia del rentista”. De esta manera, postuló que si desapareciera la deficiencia en la demanda efectiva, el fascismo y el comunismo perderían su atractivo, y se concretarían plenamente los beneficios y las promesas del “sistema manchesteriano”: eficiencia, libertad y diversidad en el interior, y armonía recíproca y paz en el exterior.¹¹

Pero si en algo resultaba novedosa la obra de Keynes, era que en su armazón intelectual proporcionaba los instrumentos de intervención económica que necesitaban los políticos para predecir y controlar el movimiento de variables reales como la inversión, el consumo y el empleo. Les proporcionaba las herramientas para poder satisfacer a los distintos cuerpos de la sociedad y poder canalizar mejor los conflictos económicos, característica que sería un pilar básico del consenso de posguerra.

El economista inglés recomendaría recurrir al gasto público anticíclico para reactivar la demanda y aumentar las expectativas; así, los capitalistas apreciarían las nuevas condiciones y aumentarían sus inversiones, y así aumentaría el empleo y la

¹⁰ SKIDELSKY, ROBERT, *Keynes*, op. cit., p. 135.

¹¹ *Ibíd.*, p. 146.

producción. La política fiscal anticíclica, el gasto deficitario, podía alterar las expectativas y hacer que la economía se pusiese en movimiento.¹²

No obstante, habría que esperar hasta después de la Segunda Guerra Mundial para que las ideas keynesianas se aplicasen en su sentido más estricto. Lo que está fuera de todo debate historiográfico es que el colapso de la economía global en los años 30 desacreditó el orden internacional del patrón oro y la macroeconomía ortodoxa, y que distintos países fueron aplicando modelos alternativos al que hasta entonces había imperado.

De este modo, la deriva autoritaria y fascista en gran parte de Europa fue un fenómeno que respondió a este cambio de paradigma en relación a la función que debía adoptar el Estado en la economía, así como fue una respuesta a las nuevas demandas de las clases medias y obreras que habían desarrollado un gran activismo político tras la generalización de la democracia de masas en la inmediata posguerra. El afán reivindicativo del movimiento obrero organizado y sus brazos políticos, así como el temor de las élites a una revolución comunista, configuraron un cóctel explosivo tras el estallido del paro masivo en la Gran Depresión, que juntó en el bando autoritario de derechas a una coalición tan interclasista como insospechada.

La Gran Depresión terminó configurando en muchos países la introversión de sus economías nacionales y la búsqueda de un desarrollo interno con una prominente participación estatal que asegurase el crecimiento y la autosuficiencia económica. Algunos de ellos, como los países que basaban su riqueza en la exportación de materias primas y productos no elaborados, lo hicieron prácticamente por obligación, porque la alternativa era la miseria más absoluta. Ante la detracción del comercio global y la reducción de la producción industrial en los países ricos, la demanda de las materias primas que exportaban se redujo.

Además, la existencia de un alto nivel de deuda en este contexto era un indicador bastante fiable para anticipar si un país se encaminaba hacia la autarquía y el autoritarismo.¹³ La deflación generalizada de los bonos de deuda denominados en libras o dólares hizo que la carga de la deuda aumentase para los países deudores en un momento en el que resultaba imposible pagarla por la caída de los ingresos del Estado por el descenso dramático de las exportaciones.

¹² FRIEDEN, JEFFRY, *Capitalismo Global*, op. cit., p. 263.

¹³ *Ibíd.*, p. 317.

Esta coyuntura de completo colapso del sistema de financiación internacional dejó en evidencia la debilidad de las instituciones globales que garantizasen la integración económica y el acceso a los mercados en condiciones justas para todos los países. Todo ello se tendría luego en cuenta a la hora de diseñar el sistema internacional monetario, de pagos y préstamos de posguerra que se vería perfilado en la conferencia de Bretton Woods que se explicará más adelante.

El colapso de los años 30 supuso el desprestigio de las élites internacionalistas del patrón oro en aquellos países más acosados por la deuda y más dependientes de las importaciones que tuvieron que virar hacia políticas proteccionistas y nacionalistas en lo económico. La suspensión de los pagos de su deuda externa fue un movimiento consciente de estos países para cortar sus vínculos con un mercado internacional que no les proporcionaba beneficios en aquellas circunstancias. La salida consistió en el gravamen de los sectores exportadores tradicionalmente competitivos, por lo general, agricultura y minería, y en las transferencias de los mismos a las incipientes industrias, las finanzas domésticas y el desarrollo del mercado interno.¹⁴ Esta vía fue mantenida por gran parte de los países del Tercer Mundo, especialmente de Latinoamérica, incluso después de la Segunda Guerra Mundial.

En el primer y Viejo Mundo, el desarrollo de proyectos autárquicos tuvo más que ver con la reactivación económica y la eliminación del desempleo masivo causado por la Gran Depresión. Incluso en el caso italiano, donde el fascismo ya había arraigado en los años 20, el cambio en este paradigma no se notó hasta los años 30, ya que hasta entonces había imperado la ortodoxia macroeconómica.

Tanto el caso fascista autárquico, como el del desarrollismo del Tercer Mundo, así como la experiencia soviética de planificación central, tuvieron en principio mejores resultados macroeconómicos en la década de los años 30 que las democracias liberales occidentales. Tasas de crecimiento y desarrollo industrial sin precedentes, reducción del desempleo masivo en tiempo récord, inversión en infraestructuras clave, etc., fueron muchos de los logros que hicieron a aquellos proyectos políticos alternativas deseables para ciertas capas de la población.

Sin embargo, las autarquías tuvieron un coste alto en términos humanos, especialmente para aquellos sectores de los que se detraían más recursos para transferirlos a la industria. El favorecimiento del sector industrial, también tenía

¹⁴ *Ibíd.*, p. 265.

consecuencias para los propios trabajadores, que vieron como su poder adquisitivo generalmente se veía reducido por la restricción del consumo de las masas

...evitando el despilfarro del proletariado desagradecido y antinacional (decían los fascistas) o de la pequeña burguesía desagradecida y antinacional (decían los comunistas), o de la oligarquía desagradecida y antinacional (decían los desarrollistas). La combinación de políticas variaba, pero era similar en todas partes. Volcaba todos los recursos disponibles en la industria, ya se adornara con el rencor antiobrero de los fascistas, con el fervor anticapitalista de los comunistas o con el ardor patriótico de los desarrollistas.¹⁵

Lo que quedó patente fue que el sistema anterior basado en el patrón oro había fracasado, y que las democracias liberales se hallaban en una encrucijada, entre mantener el orden clásico en un contexto de grave crisis económica o buscar una alternativa que respetase los fundamentos de las sociedades libres y abiertas que se habían ido fraguando en Occidente desde la tradición liberal ilustrada y las revoluciones burguesas. La alternativa sobre el terreno parecía ser un viraje hacia el autoritarismo, ya fuese el fascismo o el comunismo.

Desde el punto de vista de las élites tradicionales, el fascismo podía resultar atractivo en algunos países con alta conflictividad social, huelgas y crisis económica y política. El matrimonio de conveniencia entre los capitalistas y los partidos fascistas llegó resultar incómodo en ocasiones a pesar de la reactivación de la economía y la represión del movimiento obrero organizado de forma independiente.

Esta alianza fue en gran parte posible gracias a que el fascismo prometió una vía rápida para salir de la crisis mediante la ilegalización de los sindicatos que, durante las últimas décadas, habían aumentado los costes laborales, tanto en la industria como en la agricultura. Pero, por otra parte, la planificación fascista de la inversión y el ahorro por parte del Estado, así como sus ambiciosos planes de rearme militar, chocaban con los intereses de las élites capitalistas tradicionales, que esperaban una pronta reincorporación al comercio internacional con los países industriales de Occidente una vez se hubiese solucionado la crisis económica.¹⁶

Pese a conceder los estados fascistas a los empresarios sus reivindicaciones de contenciones salariales y desincentivación del consumo de las masas, había cuestiones con las que fueron discrepando cada vez más. La doctrina de Mussolini “todo en el Estado, nada contra el Estado, nada fuera del Estado”, no terminó de complacer a cierto sector de las élites empresariales que perdían autonomía a la hora de negociar con la

¹⁵ *Ibíd.*, p. 279.

¹⁶ *Ibíd.*, p. 284.

mano de obra, ya que el Estado supervisaba las relaciones laborales. Además, habían perdido la capacidad de resistencia política al avance de los programas de los partidos fascistas, y cada vez más aspectos de la actividad económica estaban influenciados por la actividad estatal, que poseía industrias gigantescas en sectores estratégicos como el acero, la maquinaria o las telecomunicaciones, así como gran parte de las finanzas y el capital accionarial del país.

Fuera como fuese, el fascismo se planteó como una salida a los graves problemas de la Gran Depresión. No obstante, en algunos países liberales que no eligieron el camino autoritario, desde los años 30 se comenzaron a erigir los cimientos de la democracia social que se terminaría de ampliar después de la Segunda Guerra Mundial. Este conjunto de políticas fue capaz de absorber el conflicto social.

De esta manera, países como Suecia, Estados Unidos, Noruega y Dinamarca, lograron superar en esta década la tradicional animadversión y rivalidad entre los intereses de los agricultores y los obreros industriales. Los primeros llevaban tiempo demandando políticas proteccionistas para con los productos del campo que les garantizasen un nivel mínimo de renta, así como una reducción de los aranceles a los productos industriales del exterior que les permitiesen adquirirlos a menor precio. Por el contrario, los trabajadores industriales pedían lo opuesto, ya que un aumento de los precios de los productos alimentarios, les supondría un duro golpe para sus economías domésticas, y la pérdida de la protección arancelaria a la industria, podría costarles el puesto de trabajo al perder cuota de mercado la manufactura nacional frente a la competencia extranjera.

Los casos sueco y estadounidense fueron buenos ejemplos de esta alternativa al autoritarismo que fue la democracia social. En el caso del país nórdico, dio inicio a uno de los gobiernos más largos en Europa en el siglo XX con el Partido Socialdemócrata Sueco en el poder durante más de cuarenta años. El inicio de su andadura en los años 30 tuvo que ver con una solución original para la Gran Depresión consistente en una gestión anticíclica de la demanda. Suecia fue pionera en la gestión monetaria activa con el fin de estabilizar los precios en un entorno de deflación internacional, así como garantizar el pleno empleo.¹⁷ Suecia desarrolló un amplio programa de obras públicas financiado con déficit con el que pudo reducir el elevado desempleo que, en el peor momento de la recesión, llegó a rondar el 25% de la fuerza de trabajo.

¹⁷ *Ibíd.*, p. 306.

Además, otro pilar de la democracia social sueca fue su pionero y amplio sistema de seguridad social:

Durante la década de 1930, el gobierno sueco puso en práctica muchos de los programas que iban a constituir el Estado del Bienestar moderno. El gobierno estableció el seguro de desempleo en 1934 y pocos años después decidió la inclusión de todos los ciudadanos en un seguro nacional de enfermedad. Instituyó la asistencia de maternidad y a la infancia; subvencionó los almuerzos escolares; incrementó las pensiones de vejez y creó subsidios y ayudas para las familias pobres. A finales de la década de 1930, el Estado sueco proporcionaba a su pueblo asistencia social desde la cuna hasta la tumba, aunque los niveles fueran relativamente bajos. Los socialdemócratas habían mantenido su promesa de mitigar los efectos sociales negativos de una economía de mercado.¹⁸

El conjunto de acuerdos entre la patronal y los sindicatos sancionó la inclusión de las organizaciones obreras al sistema político sueco. En 1938, se firmó el Acuerdo de Saltjöbaden, vigente todavía en la actualidad y que comprometía a empresarios y trabajadores a gestionar las relaciones laborales de forma centralizada a escala nacional.

Los términos del acuerdo eran la aceptación por parte de los empresarios del gobierno socialdemócrata, elevados costes laborales (altos salarios y los beneficios del Estado del Bienestar), política fiscal de pleno empleo y activismo gubernamental en pro de los servicios sociales, a cambio de la paz laboral (ausencia de huelgas), el mantenimiento del control privado sobre la propiedad y los mercados de capital y la apertura con respecto a la economía mundial.¹⁹

Por otra parte, al igual que el país escandinavo, Estados Unidos también emprendió un ambicioso programa de obras públicas tras la llegada del demócrata Franklin Delano Roosevelt a la presidencia en 1933. De este modo, el *New Deal* desarrolló un conjunto de programas y agencias a nivel federal que configuraron la democracia social de estilo estadounidense. Aparte, la aprobación de la Ley de Seguridad Social significó el establecimiento a escala nacional de seguros sociales frente al desempleo y la vejez.

Además, se canalizó la conflictividad social, si bien no hay que olvidar que durante todo el proceso del *New Deal* las huelgas y ocupaciones de fábricas fueron constantes, mediante la Ley de Relaciones Laborales de 1935, que estableció un procedimiento para las negociaciones entre sindicatos y patronal. El movimiento obrero se convirtió en un aliado fundamental en la coalición demócrata del New Deal y nunca,

¹⁸ *Ibíd.*, p. 308.

¹⁹ GOUREVITCH, PETER, *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises*, Ithaca, Cornell University Press, 1986, p. 134.

en la Historia política estadounidense, fue tan marcada la retorica de clase como en este período.²⁰

En resumidas cuentas, el gobierno federal aumentó considerable su peso tras la unificación de los sistemas de seguridad social, así como las negociaciones colectivas. Por otro lado, logró regular sectores que hasta entonces habían seguido criterios de *laissez faire* como el monetario o el financiero, con la famosa Ley Glass-Steagall que, con la separación de la banca de inversión y la comercial, pretendía que no se repitiesen crisis especulativas como la de 1929. De este modo,

El *New Deal* reconfiguró una economía política hasta entonces muy descentralizada, con bajos niveles de seguridad social y derechos laborales limitados, dando lugar a un gobierno federal comprometido con la gestión de la demanda, programas sociales y obras públicas a escala nacional y un lugar para los trabajadores en la negociación colectiva y política.²¹

En otros países democráticos de Europa como Dinamarca, Noruega, Bélgica y Suiza, se aplicaron medidas sociales de carácter reformista que hacían énfasis en alcanzar consensos entre patronos y trabajadores. Por otra parte, el caso francés, y su Frente Popular, surgió como resultado de la tensión política y social en las calles entre los grupos paramilitares de extrema derecha y los comunistas y socialistas, que abandonaron sus viejas rencillas para formar una coalición. El gobierno de Léon Blum (socialista) logró restablecer cierta paz social con la firma del Acuerdo de Matignon a finales de 1936, por el que los empresarios se comprometían a reconocer los derechos laborales a cambio del fin de las huelgas.

El gobierno del Frente Popular francés reformó la *Banque de France*, emprendió obras públicas masivas así como medidas en apoyo al campo. Además, estableció un seguro de desempleo, un nuevo sistema de negociación colectiva, la semana laboral de cuarenta y cuatro horas semanales y dos semanas de vacaciones pagadas. Aunque el Frente Popular gobernó menos de dos años, tuvo un efecto duradero sobre la legislación y sobre la situación política de los trabajadores.²²

Se estaba perfilando una tendencia clara, mediante la cual, la mayoría de países del Occidente industrial adoptaban una serie nuevas políticas asociadas a la democracia social y consistente en una gestión macroeconómica activa, así como en el establecimiento de una amplia variedad de servicios y seguros sociales. Todo ello fue

²⁰ BIRNBAUM, NORMAN, *Después del progreso. Reformismo social estadounidense y socialismo europeo en el siglo XX*, Barcelona, Tusquets Editores, 2003, p. 102.

²¹ FRIEDEN, JEFFRY, *Capitalismo Global*, op. cit., p. 313.

²² COLTON, JOEL, *Leon Blum: Humanist in Politics*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1966, pp. 92-197.

posible por un aumento del activismo político, especialmente de los trabajadores industriales, y por la configuración de coaliciones heterogéneas de obreros, agricultores y los sectores más progresistas del capital.

La democracia social no era una aplicación del pensamiento keynesiano en toda su amplitud, pero sus adalides compartían con Keynes la idea de que para salvar al capitalismo moderno, el gobierno debía actuar enérgicamente.²³ El economista afirmaba en 1933, en los peores momentos de la Gran Depresión, que “el decadente capitalismo internacional pero individualista, en cuyas manos nos encontramos después de la guerra, no es un éxito. No es inteligente. No es bello. No es justo. No es virtuoso. Y no satisface las necesidades”.²⁴ Este nuevo *ethos* social, ante la desesperada situación económica de las democracias occidentales, comenzaría a ir permeando en la ideología de las élites. Las nuevas aportaciones de la *intelligentsia* heterodoxa comenzarían a fundirse con las reivindicaciones de los distintos cuerpos de la sociedad, reformulando el contrato social con un Estado más presente a la hora de combatir las desigualdades inherentes al sistema de mercado y manteniendo un objetivo desarrollista en pos del crecimiento económico y el pleno empleo.

Las causas de este cambio fueron variadas. El desarrollo del capitalismo fordista, la aparición del fenómeno de las empresas multinacionales, y la alta capitalización de algunas grandes corporaciones, derivó en que algunas de ellas comenzasen a tolerar, o a ver con buenos ojos, los acuerdos sindicales de negociación colectiva y el establecimiento de seguros sociales a escala nacional. Especialmente, para aquellas industrias modernas intensivas en capital, para las que el gasto en mano de obra era una parte inferior de sus costes totales, este tipo de acuerdos y reformas se veían como un precio justo a pagar con tal de conseguir la paz laboral, una mano de obra satisfecha, con el fin de atraer a los mejores trabajadores cualificados, y terminar, de una vez, con la deflación de los precios por la competencia a la baja en algunos sectores.²⁵

Desde un sector cada vez más importante de las élites económicas y políticas se consideraba que:

La seguridad social en sus diversas formas (pensiones de jubilación, invalidez, viudedad, subsidios de vejez, familiares, seguro de enfermedad, etc.) ayudaban a la sociedad tanto como a sus beneficiarios. Liberaban a la gente de las peores preocupaciones frente a la

²³ FRIEDEN, JEFFRY, *Capitalismo Global*, op. cit., p. 320.

²⁴ KEYNES, JOHN MAYNARD (1933), *National Self-Sufficiency*, The Yale Review 22 (4), pp. 755-769.

²⁵ FRIEDEN, JEFFRY, *Capitalismo Global*, op. cit., p. 324-325.

adversidad, de manera que pudieran concentrarse en la educación, la producción y la vida civil; y como habían demostrado décadas de experiencia europea, esas medidas socialmente benéficas no podían ser ofrecidas eficazmente por la empresa privada o mediante la ayuda mutua entre los ciudadanos. La seguridad social a cargo del Estado era una necesidad económica y social.²⁶

Se consideraba que el desarrollo de Estado del Bienestar era necesario para la supervivencia misma del capitalismo en semejantes circunstancias de crisis. Sólo así se puede comprender cómo en todas las sociedades industriales de la época, pese a ciertas resistencias, se emprendieron programas de seguridad social con tantas similitudes entre sí.

Sin embargo, si no llega a ser por el activismo militante del movimiento obrero que se movilizó sin precedentes en la década de los 30, sin un sentimiento general en favor del cambio, las democracias industriales no podrían haber adoptado las políticas que adoptaron. Se puede afirmar que las necesidades sociales, las reivindicaciones obreras y la aceptación por parte de los capitalistas permitieron la reconstrucción del nuevo orden laboral y el nuevo papel del Estado en la economía.

Por último, hay que considerar que, si a Keynes se le atribuyen muchas de las bases económicas del Estado del bienestar, a Sir William Beveridge se le atribuye su formulación teórica institucional y puesta en marcha cuando participó en el gobierno británico de concentración nacional durante la Segunda Guerra Mundial. Sus escritos fueron fundamentales para la constitución del Estado social de posguerra británico y es considerado como un ideólogo de primer nivel.

William Beveridge, hijo de un juez inglés destinado en la India, nació en la colonia británica en el actual Bangladesh. Podría decirse que tuvo una educación y un entorno social similar al de Keynes. De este modo, si Keynes estudió en la universidad elitista de Eton, Beveridge lo hizo en Oxford, graduándose en Filología clásica. Decidido a no seguir los pasos profesionales de su padre en la carrera de Derecho, Beveridge pronto desarrolló un interés por la problemática social que se daba en los barrios más pobres. Esta actitud *noblesse oblige* era muy propia de ciertos sectores de la burguesía y clase media acomodada y educada de la Gran Bretaña eduardiana.

En su juventud, Beveridge llegó a hacerse con la subdirección del Toynbee Hall, una institución situada en Whitechapel, una de las barriadas más pobres del Londres de la época. Consistía en una especie de residencia de profesores y posgraduados dispuestos a estudiar los problemas sociales del barrio. Beveridge encontró su vocación

²⁶ *Ibíd.*, p. 321

vital en el estudio de uno de los mayores azotes del barrio: el desempleo, tema al que se dedicaría de por vida.²⁷

En 1905, mientras trabajaba en el periódico conservador *Morning Post*, fue nombrado como miembro de la comisión que estudiaba el desempleo en Londres. En este periódico establecería contacto con la Sociedad Fabiana,²⁸ dirigida y fundada por el matrimonio de Sidney y Beatrice Webb, con los que mantendría una amistad de por vida pese a ciertas discrepancias políticas.

Su participación desde 1908 en el *Board of Trade*, dirigido en esta época por el conservador y posterior *premier* británico Winston Churchill, fue de vital importancia para el desarrollo de los primeros pilares de la seguridad social del Reino Unido. La publicación en 1911 de la *National Insurance Act* impulsada por el liberal Lloyd George, incluía el establecimiento del seguro de desempleo que convertiría al país en aquel momento en uno de los más avanzados en esta materia.

De esta manera, frente a los que echaban sobre las espaldas del trabajador y consideraban que el paro era una circunstancia temporal de fácil solución, pues todo aquel que quisiese trabajar podría hacerlo si era válido en su campo, o los que creían que la responsabilidad de compensar al trabajador por un despido recaía exclusivamente sobre el empresario, Beveridge consideraba que el desempleo sobrepasaba la responsabilidad de empresarios y trabajadores. De este modo, proponía un seguro de desempleo financiado a partes iguales por el empresario y el trabajador para el caso en que quedara en paro remunerado el que hubiera pagado las cuotas correspondientes.²⁹

Tras ocupar importantes puestos en distintos ministerios en la Primera Guerra Mundial, Beveridge abandonó la política por un puesto en la hoy prestigiosa *London School of Economics and Political Science*, fundada por el matrimonio Webb. En 1937, abandonó esta institución por la dirección del University College de Oxford, puesto en el que permanecería poco tiempo al ser llamado por el gobierno en la Segunda Guerra Mundial en busca de ayuda y consejo. De este modo, en 1940, fue llamado por el Ministro de Trabajo laborista Ernest Bevin para elaborar un informe acerca de cómo mejorar el sistema de seguros sociales después de la guerra.

²⁷ SOTELO, IGNACIO, *El estado social: antecedentes, origen, desarrollo y declive*, Madrid, Trotta, 2010, p. 217.

²⁸ Movimiento de corte socialista reformista que sería la semilla del Partido Laborista Británico.

²⁹ *Ibíd.*, p. 219.

El *Informe Beveridge*³⁰ es un documento histórico fundamental por su trascendencia histórica a la hora de describir e impulsar las líneas generales de lo que sería el Estado del Bienestar británico en los años 50 y 60. Comienza afirmando que el objetivo de un sistema de seguridad social es garantizar a todos y en todas las circunstancias, sin límite temporal, un subsidio que asegure una vida digna, o si se quiere, se trata nada menos que de erradicar la pobreza.³¹ Además, detecta uno de los principales déficits del sistema británico, el sistema sanitario caro y poco eficiente.

De este modo, Beveridge se proponía en el informe eliminar los que llamaba “cinco males” que todavía afectaban a un buen número de ciudadanos: la miseria e incapacidad de cubrir las necesidades básicas, la enfermedad, la ignorancia, el desamparo y el empleo. Además, aseveraba que la seguridad social no debía recaer únicamente sobre las espaldas del Estado, proponiendo que los asalariados contribuyesen con sus aportaciones a su sostenimiento, sin que fuese óbice para que el Estado no rellene los huecos que deje el sistema con ayudas especiales. Por último, advertía de que el Estado, con su diseño de la seguridad social, debía tener cuidado de no debilitar la iniciativa ni la responsabilidad individual. Debía establecer un mínimo para todos, pero dejando amplio espacio para que cada cual pudiera superarlo con el esfuerzo personal.³²

Las principales propuestas del informe fueron tres:

- 1) La seguridad social ha de llegar a todos los ciudadanos y cubrir todos los posibles que lleven a una disminución o pérdida del ingreso por enfermedad, accidente, invalidez, desempleo o vejez. En este sentido, la pretensión del informe es universal (...), empero en la aplicación de la universalidad de las prestaciones es preciso tratar de manera diferente situaciones diferentes. En este sentido, el Informe distingue seis grupos, que reciben un tratamiento distinto: a) asalariados, con un puesto de trabajo; b) empleados, comerciantes y trabajadores autónomos; c) amas de casa, es decir, mujeres casadas en edad de trabajar; d) parados, personas en edad de trabajar que no tienen trabajo; e) niños y jóvenes, que no han llegado a la edad de trabajar; f) personas que han sobrepasado la edad de trabajar.
- 2) Como todos los seguros, también la seguridad social se nutre de las aportaciones de los asegurados, pero su carácter obligatorio la distingue de los privados. La seguridad social ha de ser financiada por los beneficiarios, patronos y asalariados, aunque en determinadas ocasiones quepan ayudas fiscales.
- 3) La seguridad social debe garantizar en todas las circunstancias y para todos unos ingresos mínimos que permitan vivir dignamente.³³

³⁰ BEVERIDGE, WILLIAM, *Social Insurance and Allied Services*, Nueva York, The Macmillan Company, 1942.

³¹ SOTELO, IGNACIO, *El estado social: antecedentes, origen, desarrollo y declive*, op. cit., p. 222.

³² *Ibíd.*, p. 222.

³³ *Ibíd.*, p. 223.

El diseño de un sistema fiscal de estas características buscaba que no todo el peso del mismo recayese sobre el Estado y el fisco. Además, uno de los principales avances en la organización de todos estos servicios consistió en su centralización en un único ministerio, el de la Seguridad Social. Esto fue así puesto que todos los servicios y seguros que se habían ido estableciendo previamente durante las primeras décadas del siglo XX, eran claramente ineficaces, ya que en lugar de trabajar de manera coordinada, cada uno de ellos era dirigido a un tipo de contingencia determinada. De esta manera, se multiplicaban los costes al no contar con un sistema unitario capaz de coordinar los diferentes elementos compartidos existentes en unos y otros seguros y hacía mucho más compleja la administración.³⁴ De esta manera, la unificación posterior optimizó e hizo más eficiente el gasto social del gobierno.

Por otra parte, se proponía la creación de un Ministerio de Salud, lo que se conocería tras la posguerra como el *National Health Service* británico, modelo que aplicarían posteriormente países como España, Portugal o Finlandia. Éste sería financiado por los presupuestos del Estado, que ofrecería el servicio en su totalidad frente al modelo continental o “Bismarck”, en el que el Estado no sería más que un mero regulador de servicios y seguros,³⁵ si bien ambos evolucionarían hacia los mismos principios de provisión universal de la sanidad a todos los ciudadanos.

Otra de las propuestas de Beveridge fue la de diseñar un sistema de ayudas por hijos a cargo para que el hecho de formar una familia numerosa nunca fuese causa de pobreza o privaciones. Sabía que las tendencias demográficas con tasas de natalidad y de reemplazo positivas eran un pilar básico para el sostenimiento del Estado del Bienestar a largo plazo, con la población activa siempre superando holgadamente a la pasiva.

Por último, Beveridge publicó en 1944 dos obras fundamentales que complementan su famoso informe sobre la reforma de la seguridad social. En *Full Employment in a Free Society* y *The Economics of Full Employment*, el economista británico reflexionó sobre la necesidad de la puesta en marcha de una política de pleno empleo para financiar el gasto social, ya que un paro masivo se llevaría la mayor parte

³⁴ GÓMEZ DE PEDRO, MARÍA ESTHER, *El Estado del Bienestar. Presupuestos éticos y políticos* (tesis doctoral), Barcelona, Universidad de Barcelona, 2001.

³⁵ VERA, I. (2018), *Bismarck vs Beveridge, el cara a cara de los sistemas sanitarios en la Unión Europea*. Recuperado el 8 de junio de 2020, de Planta Doce website: <https://www.plantadoce.com/entorno/bismarck-vs-beveridge-el-cara-a-cara-de-los-sistemas-sanitarios-en-la-union-europea.html>.

de la capacidad financiera del Estado en gasto social.³⁶ Es aquí donde se funde su visión del Estado y su función en el establecimiento de una política económica en esta dirección con las propuestas de Keynes, donde el pilar y base de sostenimiento del Estado del Bienestar es el pleno empleo. Sólo en estas circunstancias serían soportables los altos costes de un sistema de seguridad social ambicioso. Sería necesaria la fusión de la política económica y social para conseguir que este sistema funcionase. No podría haber una política social válida sin la correspondiente política económica.

La repercusión del informe no se hizo esperar. Tanto los sindicatos, como el Partido Laborista y el Liberal, incluso un sector de los *tories*, apoyaron las medidas que se proponían. Beveridge dio con la clave de lo que parece ser uno de los motivos principales por los que triunfó el Estado del bienestar, no sólo en Reino Unido, sino a nivel europeo. William Beveridge, en el fondo un conservador, tenía el don de convencer a los sectores más conservadores de que sólo mantendrían el *statu quo*, si se llevaban a cabo las reformas pertinentes. El orden económico, social y político establecido ofrecía muchas ventajas, vinculadas todas a la libertad, pero a la larga únicamente podría perdurar si se construía el Estado de bienestar.³⁷

El valor de un sistema de estas características residiría en proporcionar un “colchón social” de estándares mínimos sin sacrificar la propiedad privada, la libertad económica y el mercado, sin los cuales desaparecerían la libertad personal y la política. Beveridge, como Keynes, bebía de la tradición liberal humanista de intelectuales como John Stuart Mill, y consideraba que la libertad era un bien muy superior al pleno empleo, sin la que éste poco valdría, por lo que estaba en contra del control de políticas relacionadas con el control público general y socialización de la industria, prefiriendo métodos indirectos de control como la subordinación de las inversiones privadas a la política económica del gobierno.³⁸ Tal es así que:

El Estado de bienestar lleva en su entraña la contradicción de necesitar, por un lado, el control social de las inversiones, y, por otro, la libertad de iniciativa para el progreso económico y social, es decir, un espacio para inventar e innovar, que permitía a cada cual emplear como quiera los ingresos obtenidos con el esfuerzo o la suerte personal.³⁹

De esta manera, Beveridge estaba convencido de que la reconstrucción europea debería basarse sobre tres pilares: seguridad social, pleno empleo y paz internacional. El

³⁶ SOTELO, IGNACIO, *El estado social: antecedentes, origen, desarrollo y declive*, op. cit., p. 224.

³⁷ *Ibíd.*, p. 225.

³⁸ BEVERIDGE, WILLIAM, *Full Employment in a Free Society*, Londres, Allen and Unwin, 1944.

³⁹ SOTELO, IGNACIO, *El estado social: antecedentes, origen, desarrollo y declive*, op. cit., p. 227.

triunfo electoral de los laboristas de Clement Atlee en 1945 traería todas estas propuestas a la práctica. Pero antes habría que hacer frente a la difícil tarea de la reconstrucción, empresa en la que se vería inmersa Europa durante los primeros años de la posguerra hasta el despegue definitivo.

3. Balance de la posguerra: La difícil reconstrucción

El final de la Segunda Guerra Mundial en Europa supuso la necesidad de hacer frente a la reconstrucción económica de un continente devastado. Este difícil comienzo se presentaba a priori como una quimera por la escasez de capital para volver a poner en marcha la maquinaria productiva. La destrucción durante el conflicto de buena parte de las infraestructuras encareció enormemente los procesos fabriles.

La guerra había dilapidado las inversiones de los países europeos en el extranjero al haber vendido la mayoría de sus activos para financiar el esfuerzo bélico. Todo ello dejó tras de sí un continente descapitalizado, que había visto retroceder su nivel de vida y de producción hasta niveles del siglo XIX en el peor caso de los países vencidos, Alemania, Austria e Italia.

Al acabar el conflicto la preocupación inmediata que sobrevino a los países más dañados fue la del temor a la inflación. Durante la guerra y en su inmediata finalización, los gobiernos europeos habían emitido grandes cantidades de deuda pública, así como aumentado la impresión del papel moneda, para financiarse. El caso francés, que entre 1938 y 1945 había quintuplicado su masa monetaria, era un ejemplo ilustrativo de este fenómeno. La eliminación de los controles de precios al acabar la guerra exacerbó el desequilibrio entre la acrecentada capacidad adquisitiva y la notable escasez de bienes de consumo, lo que acabó derivando en una fuerte inflación de precios.⁴⁰

En los países vencidos, el problema era aún más grave, con fenómenos hiperinflacionarios en Rumanía, Hungría, Italia y Grecia.⁴¹ Al final, las monedas no se estabilizarían hasta 1949 cuando podrían establecer una paridad con el dólar-oro e iniciar la recuperación económica y la reintegración a la economía mundial. No obstante, otro obstáculo no menos importante para la recuperación económica consistió en la escasez de dólares de los países europeos.

De esta manera, el dólar pasó a ser la divisa de referencia internacional. Estados Unidos, al no sólo haber mantenido su capacidad productiva y riqueza nacional intacta durante la guerra, sino haberla aumentado en un 50%,⁴² había dotado a su moneda de un papel vital en el comercio internacional. El enorme desarrollo económico alcanzado en estos años se tradujo en el poder geopolítico como líder de facto del bloque capitalista

⁴⁰ VAN DER WEE, HERMAN, *Prosperidad y crisis: reconstrucción crecimiento y cambio, 1945-1980*, Barcelona, Crítica, 1986, p. 19.

⁴¹ Que se hallaba inmersa en una guerra civil entre los partisanos comunistas y los monárquicos.

⁴² MADDISON, ANGUS, *Monitoring the World Economy 1820-1992*, París, OCDE, 1995.

occidental. Así, la cantidad de dólares que tuviese un país se hacía fundamental para poder emprender la reconstrucción económica e importar bienes de consumo y de capital.

A la destrucción de la guerra, se le añadió lo obsoleto del parque industrial europeo en relación al estadounidense. La renovación era necesaria, pero primero había que poner la maquinaria en marcha de nuevo, aún a costa de imponer severas restricciones en el consumo privado. Para ello, seguía siendo necesario recurrir a la importación de productos estadounidenses. Aparte, de los bienes de inversión, la demanda de alimentos del exterior era muy elevada a causa del colapso de buena parte del sector agrícola europeo. A este problema, se le añadía la destrucción de buena parte de la capacidad productiva de las cuencas mineras del Ruhr, que abastecían de carbón a un continente altamente dependiente de este mineral para la producción energética, por lo que, de nuevo, la importación pagada con dólares era necesaria.⁴³

No obstante, como se ha dicho previamente, la escasez de dólares imperaba en el continente europeo, y el cambio en esta tendencia parecía muy complicado. La balanza comercial de los países europeos, con excepciones como Bélgica y las no beligerantes, Suecia y Suiza, era deficitaria. Además, la guerra submarina alemana había mermado en gran medida la flota mercante europea, lo que reducía aún más la posibilidad de obtener divisas por la vía del comercio internacional.

Europa Occidental parecía estar inmersa en un “cuello de botella” del que difícilmente podría salir por sus propios medios, sobre todo, teniendo en cuenta que todavía estaba obligada a pagar la deuda contraída por la guerra, especialmente con Estados Unidos. El país norteamericano llegó a plantear como solución a este problema una concesión de créditos a largo plazo con el fin de liquidar los elevados déficits en la balanza de pagos de las naciones europeas, pudiendo hacer posible la reconstrucción y la devolución de los créditos anteriores y los recién concedidos.⁴⁴

Sin embargo, este plan terminó abocado al fracaso a causa de que la inflación de precios durante los primeros años de la posguerra había encarecido los productos estadounidenses que los europeos tenían que adquirir. Aparte, el año 1947 supuso una grave crisis económica, con una serie de malas cosechas, además de política, con la expulsión de los comunistas de las coaliciones gubernamentales en Francia e Italia. El

⁴³ VAN DER WEE, HERMAN, *Prosperidad y crisis: reconstrucción crecimiento y cambio, 1945-1980*, *op. cit.*, p. 37.

⁴⁴ *Ibíd.*, p. 38.

creciente deterioro de las relaciones soviético-estadounidenses, en parte, por la presión de la opinión pública del país americano azuzada por publicaciones negativas sobre la URSS, como las del embajador estadounidense en la Unión Soviética, George Kennan,⁴⁵ terminó por inclinar la balanza hacia una mayor implicación económica de Estados Unidos para la reconstrucción del continente europeo.

El Plan Marshall se comenzó a perfilar en junio de 1947 a partir de un discurso del general y Ministro de Asuntos Exteriores, George Marshall en la Universidad de Oxford en el que proponía un conjunto de ayudas económicas a los países europeos con el fin de garantizar su recuperación. Según los historiadores expertos en la materia, no hubo ningún Plan Marshall previo antes de este discurso. Lo único que existía era un creciente consenso en la opinión pública estadounidense de que un programa de estas características sería beneficioso para el país.⁴⁶

Dicho consenso se erigía sobre los recientes acontecimientos geopolíticos que atraían la atención del público estadounidense. El desgaste financiero del Imperio Británico, así como su pérdida de poder geopolítico, supuso que ya no pudiesen sostener económicamente a aliados tradicionales como Turquía o Grecia. En esta tesitura, el presidente Harry S. Truman pronunció un discurso en marzo de 1947 en el que reflexionaba sobre la necesidad de financiar a los aliados monárquicos griegos que luchaban en una guerra civil frente a grupos partisanos apoyados por los comunistas. Afirmaba que era de vital importancia el financiamiento de Turquía y Grecia, que sufrían graves penurias económicas y que, de no recibir esa ayuda, era bastante probable que acabasen abrazando el comunismo. En este discurso, en el que el presidente defendía la democracia y los derechos individuales frente al totalitarismo, se configuró lo que posteriormente se conocería como "Doctrina Truman". Ésta suponía una justificación, sobre bases morales, del intervencionismo estadounidense en el extranjero, ya fuera con ayudas económicas o militares, para detener la expansión del comunismo. Fue, de este modo, una de las bases ideológicas de la naciente Guerra Fría.

En definitiva, lo novedoso del discurso del General Marshall no fue el proponer un plan generalizado para ayudar a Europa, sino las características del mismo. De esta manera, la ayuda habría de estar condicionada a servir al propósito de una mayor integración del continente europeo, buscando, aparte de objetivos económicos, otros de

⁴⁵ El Telegrama Largo enviado desde la URSS por George Kennan en 1946 sostenía que el régimen soviético era expansionista por naturaleza y que su influencia debía ser "contenida" en áreas de importancia estratégica para los Estados Unidos.

⁴⁶ MILWARD, ALAN S., *The reconstruction of western Europe 1945-51*, op. cit., p. 56.

índole política relativos a la prevalencia de ciertas formas de existencia económica, política y social compatibles con la democracia y el mundo libre. De este modo, Estados Unidos no sólo pretendía reconstruir Europa Occidental económicamente, sino también políticamente.⁴⁷ Aquí se puede observar ya la influencia de la Doctrina Truman en la política de la propia administración demócrata. Tal fue así, que debía sortear la resistencia de los todavía poderosos aislacionistas republicanos en el Congreso, a los que debía convencer para enviar cantidades estratosféricas de capital al otro lado del Atlántico.

El recuerdo del abandono de los asuntos europeos por parte los estadounidenses en la Segunda Guerra Mundial, todavía pesaba sobre los líderes europeos. Estados Unidos, un país muy fortalecido por la guerra, y Europa, una región devastada, debían cooperar en la recuperación económica, pues de la ayuda estadounidense dependería la velocidad de la vuelta a la senda del crecimiento. Ahora, los industriales estadounidenses tradicionalmente proteccionistas, tenían poco que temer de la apertura de los mercados y de la asunción de un mayor papel internacional de su país. Ello, junto con la amenaza del “fantasma comunista” personificado en el creciente poder geopolítico de la Unión Soviética, fue la base para el nuevo “consenso o compromiso centrista” que rigió la política exterior estadounidense durante las siguientes décadas. De este modo, el papel de Estados Unidos en la reconstrucción del capitalismo acabó combinando los objetivos económicos globales con los antisoviéticos.⁴⁸

Es en esta coyuntura en la que debemos entender el significado del Plan Marshall. La Administración estadounidense presionó a los ejecutivos francés e italiano para que expulsasen a los comunistas de sus gobiernos como condición *sine qua non* para recibir la ayuda económica. Las ayudas griega y turca tampoco tardaron en materializarse. Los británicos fueron los más beneficiados al recibir el mayor porcentaje del montante total de los 14 millardos de dólares del Plan Marshall,⁴⁹ una cuarta parte de los préstamos.

El caso de los territorios ocupados de Alemania supuso el foco de los debates durante los primeros años de posguerra. 1945 significó para Alemania un auténtico “año 0”, con un país destruido, fragmentado y con unos niveles de penuria nunca vistos. El problema de la miseria se agravó con la llegada masiva de alemanes desde Europa

⁴⁷ *Ibíd.*, p. 56.

⁴⁸ FRIEDEN, JEFFRY, *Capitalismo Global*, op. cit., p. 348.

⁴⁹ *Ibíd.*, p. 354.

Oriental en el mayor éxodo poblacional de la Historia de Europa. Entre 12 y 13 millones de personas del *volk* germano fueron transferidos y expulsados de Prusia Oriental, Pomerania y Silesia, así como de los países en que eran minoría.⁵⁰ Poco después de acabar la guerra, el colapso económico y social de los territorios ocupados de Alemania estaba fuera de toda duda.

A la mala situación económica de la Alemania derrotada había contribuido la política conjunta de las zonas de ocupación consistente en desindustrializar Alemania convirtiéndola en un país agrícola, tal y como se acordó en la Conferencia de Potsdam de 1945. El Plan Morgenthau, del así llamado Secretario del Tesoro estadounidense, buscaba desmontar la industria pesada y el complejo industrial-militar nazi y dar primacía a la agricultura y a la industria ligera. El objetivo era privar a Alemania de todo potencial agresivo, lo cual era especialmente compartido por la Unión Soviética.

No obstante, el curso de la incipiente Guerra Fría siguió por otros derroteros. Los estadounidenses dieron un giro radical en su zona de ocupación y decidieron volver a poner en marcha su potencial y capacidad industrial. La unión de las zonas francesas y británicas a esta política, la creación de la Autoridad Internacional del Ruhr y la reforma monetaria de junio 1948, que abandonó el Reichsmark por el nuevo marco alemán, supusieron la reacción soviética mediante el Bloqueo de Berlín occidental y su correspondiente puente aéreo por Estados Unidos, así como la creación de la República de Bonn en 1949. El objetivo de la unificación fue la de asentar a Alemania como uno de los motores básicos del crecimiento económico de Europa Occidental y frenar así el expansionismo soviético y la popularidad de los partidos comunistas entre las masas. De esta manera, el llamado “milagro económico alemán” se erigiría sobre estos pilares.⁵¹

La política del Plan Marshall y la unificación de la República Federal Alemana fue lo que, en definitiva, dio inicio a la Guerra Fría. Los países que se adhirieron a las ayudas estadounidenses pasaron a formar parte del Bloque Occidental capitalista. Por otra parte, los que participaron en la contrapartida a este plan para Europa Oriental creado por la Unión Soviética que fue el Kominform, acabarían en la órbita de Moscú.

Fuera como fuere, el Plan Marshall fue de gran importancia para la recuperación económica de Europa Occidental, en especial de la Alemania Federal, al ser el

⁵⁰ MAZOWER, MARK, *La Europa negra*, Valencia, Barlin Libros, 2018, p. 254.

⁵¹ VAN DER WEE, HERMAN, *Prosperidad y crisis: reconstrucción crecimiento y cambio, 1945-1980*, op. cit., p. 41.

detonante de su reunificación y estabilización macroeconómica con la creación de una nueva divisa. Además, cumplió sus principales objetivos: el establecimiento de una Europa autosuficiente alejada del comunismo y alineada con los intereses de Estados Unidos.

Mediante el mecanismo coordinador de la OECE⁵² se establecieron distintas pautas de reconstrucción económica con la colaboración multilateral de los distintos países adscritos. En este organismo se establecían las directrices de inversión de las ayudas canalizadas del Plan Marshall. Por otra parte, se fomentó la creación de organizaciones destinadas a promover la liberalización y la multilateralización de los pagos intraeuropeos, constituyendo un importante eslabón en el laborioso proceso de unificación de Europa.⁵³

Ya en su primera fase (1947-1949), el Plan Marshall arrojó resultados positivos. El efecto de las ayudas se dejó notar en la renovación de las infraestructuras, el aumento de la producción industrial en un 30% de media y de la productividad de un 10% superior con respecto al de antes de la guerra. La segunda fase (1949-1951) se centró en impulsar la cooperación intereuropea, con medidas relativas a la liberalización del comercio entre los países de Europa Occidental.⁵⁴

Lo que buscaba el Plan Marshall era la edificación de un orden mundial liberal bajo liderazgo estadounidense. La *Pax Americana* significó la progresiva liberalización del comercio mundial, con un centro gravitacional en ambas costas del Atlántico, al que no tardarían en unirse Japón, Australia, Nueva Zelanda y otras naciones del Tercer Mundo.

⁵² Organización Europea para la Cooperación Económica.

⁵³ *Ibíd.*, p. 417.

⁵⁴ *Ibíd.*, p. 419.

4. Nuevo orden económico global: los plateados años 50 y los dorados 60. El orden de Bretton Woods

4.1. Bretton Woods. Instituciones para la paz

Los Estados del Bienestar que surgieron en la posguerra en el Occidente Industrial no se pueden entender sin la posibilidad material de llevarlos a cabo que la Reconstrucción permitió. Además, el tejido institucional del orden de posguerra fue de igual importancia. De este modo, los progresivos avances hacia la liberalización del comercio internacional, encarnado en los acuerdos de Bretton Woods, así como la creciente integración europea en materia comercial y, posteriormente, política, irían configurando los avatares de una época que la historiografía ha denominado, de forma descriptiva, los *Treinta Gloriosos* o la *Edad de Oro*.

Como se ha explicado en el primer capítulo del presente trabajo, la vuelta al orden y la normalidad tradicional del patrón oro ya no era posible. La naturaleza de un capitalismo cada vez más concentrado y cartelizado y la rigidez salarial de una mano de obra ampliamente sindicalizada hacían imposibles los ajustes macroeconómicos de la economía clásica ortodoxa. Por otro lado, el resultado de la guerra en Europa Occidental había desprestigiado en gran medida a las élites de, no sólo los países vencidos, sino también de algunos victoriosos.

Como dijo en sus memorias Dean Acheson, Secretario de Estados Unidos (1949-1953) en la Administración Truman y uno de los principales artífices del orden de posguerra:

Sólo en Gran Bretaña o en Rusia la gente tenía algo de confianza en el gobierno, o en la organización social socioeconómica, o en la moneda. En el resto, los gobiernos habían sido repudiados o abolidos por los vencedores: las clases sociales se hallaban enfrentadas y había grupos de resistentes persiguiendo y ejecutando, a menudo tras juicios sumarísimos, a los colaboracionistas con el viejo enemigo.⁵⁵

Este clima de opinión tuvo como consecuencia que, en gran parte de Europa, dominase la izquierda la política de posguerra. Los socialistas mejoraron de esta manera sus posiciones ya poderosas antes de la guerra. Por otra parte, el gran poder del movimiento partisano liderado por los comunistas en algunos países como Francia o Italia significó que se convirtiesen en actores fundamentales en la política de las

⁵⁵ ACHESON, DEAN, *Present at the Creation*, Nueva York, Norton, 1969, p. 727.

décadas posteriores al conflicto. La gran base social de los partidos comunistas, manifestada en su apoyo en las urnas y en los sindicatos, se veía reforzada por los percibidos logros soviéticos. Su expulsión de los gobiernos de concentración nacional en 1947 siguiendo las lógicas de la Guerra Fría no fue óbice para que siguiesen teniendo un gran poder de facto entre las masas obreras y en el mundo de la cultura.

Fuera como fuere, la política europea de posguerra estaba mucho más inclinada a la izquierda. De esta manera, la ventana de Overton⁵⁶ alumbraba a un espectro político distinto al del Período de Entreguerras. Si antes de 1939 el centro solía representar una alianza entre partidos agrarios y liberales tradicionales (con base empresarial), a finales de la década de 1940, el espectro centrista se amplió desde los cristianodemócratas hasta los socialistas.⁵⁷

De este modo, el diseño del orden de posguerra habría de tener en cuenta el acomodo de las nuevas coaliciones nacionales y sus demandas internas, con la integración económica internacional. Tradicionalmente, se había considerado que la apertura económica global no era compatible con programas contra la pobreza doméstica. El fascismo aceptó este argumento y actuaron sobre el principio de que ni la integración internacional ni la reforma social eran deseables, rechazando ambas en pos de la autarquía y el aislamiento nacionalista.⁵⁸

Así, las tesis liberales y las antítesis fascistas generaron en la posguerra dos nuevas síntesis basadas en que ambas estaban equivocadas: el comunismo de corte soviético, que consideraba que el aislamiento internacional, la eliminación del mercado y el desarrollo acelerado planificado eran las mejores vías para salir de la pobreza de forma equitativa; y el Occidente capitalista, que sugería que el liberalismo había valorado erróneamente la supuesta incompatibilidad del capitalismo global y el mercado con la reforma social, y pretendía demostrar que las economías de mercado

⁵⁶ La *Ventana Overton* es una teoría política que describe como una *ventana* estrecha el rango de ideas que el público puede encontrar aceptable, y establece que la viabilidad política de una idea se define principalmente por este hecho antes que por las preferencias individuales de los políticos. Se denomina de esta manera por el politólogo estadounidense, Joseph P. Overton. Esta "ventana" incluye un rango de políticas aceptables de acuerdo al clima de la opinión pública, que un político puede recomendar sin ser considerado demasiado extremista para poder ocupar o mantener un cargo público. Como explica, generalmente los cambios en políticas públicas vienen después de cambios en la política, que a su vez siguen a cambios sociales; las políticas más duraderas son aquellas apoyadas por fuertes movimientos sociales.

⁵⁷ FRIEDEN, JEFFRY, *Capitalismo Global*, op. cit., p. 358.

⁵⁸ *Ibíd.*, p. 364.

económicamente integradas podían adoptar políticas sociales equitativas y que la apertura económica podía ir de la mano con el Estado del Bienestar socialdemócrata.⁵⁹

El orden de posguerra de Bretton Woods fue diseñado teniendo en cuenta muchas de estas cuestiones. En especial, querían evitar repetir la retirada estadounidense de los asuntos europeos tras el Tratado de Versalles. Sabían que la reconstrucción del capitalismo global tras la Segunda Guerra Mundial tendría que ser una tarea que debería emprender la mayor economía del mundo y, a su vez, la única capaz de volver a poner la maquinaria en marcha. De esta manera, iban a diseñar las futuras reglas e instituciones del juego económico global. No podían dejar nada al azar, ya que la paz y la estabilidad, no sólo del mundo, sino del propio Estados Unidos, estaban en juego.

Las negociaciones en esta dirección se comenzaron a perfilar durante los primeros años de la Segunda Guerra Mundial. La Carta del Atlántico (1941), aparte de ser el primer precedente de la creación de la ONU,⁶⁰ supuso una declaración de intenciones del orden internacional de posguerra. Se hizo especial hincapié en la voluntad de construir un mundo sin guerras ni coacciones imperiales de ningún tipo, así como un llamamiento a la liberalización del comercio global para que todos los países, por pequeños e irrelevantes que fuesen, pudieran acceder en igualdad de condiciones a las materias primas y a los insumos necesarios para su desarrollo económico y social.

El papel de Keynes en el proceso de negociación de Bretton Woods fue fundamental. Durante la guerra, el economista inglés había estado trabajando en las negociaciones de los préstamos de guerra con Estados Unidos en la Tesorería del Banco de Inglaterra. Se había encargado de diseñar los programas económicos que habría de seguir el gobierno en la guerra, siempre teniendo en cuenta el control inflacionario y la distribución de los costes entre las clases sociales. Además, fue el responsable de negociar los préstamos militares con Estados Unidos a cambio de la liberalización del comercio en las áreas imperiales después de la guerra.⁶¹

Desde 1940, John Maynard Keynes y Harry Dexter White, en representación de los departamentos de Hacienda británico y estadounidense, respectivamente, comenzaron a elaborar los planes para la regulación de las relaciones monetarias internacionales y la inversión global después de la guerra.

⁵⁹ *Ibíd.*, p. 365.

⁶⁰ Organización de las Naciones Unidas.

⁶¹ SKIDELSKY, ROBERT, *Keynes*, op., cit., p. 163.

Desde finales de los años 30, las democracias de Europa Occidental habían establecido relaciones de libre comercio para hacer frente comercialmente a las autarquías. Los escandinavos y los holandeses caminaron en esta dirección tras la formación del Grupo de Oslo de libre comercio. Esta iniciativa recibiría el apoyo de la administración Roosevelt, que mediante la Ley de Acuerdos Comerciales Recíprocos (1934), descendería en gran medida los aranceles de importación acabando con su tradicional inclinación proteccionista. Francia y Reino Unido también abandonaron sus preferencias imperiales restrictivas.⁶²

El plan del ex-primer ministro belga Paul Van Zeeland de 1938 planteaba una profundización en las políticas de liberalización. No obstante, el estallido de la guerra paralizó todos estos esfuerzos. Por otra parte, en materia monetaria se estableció el precedente más similar al sistema de Bretton Woods por su voluntad de establecer tipos de cambio rígidos, pero ajustables, con un pequeño compromiso con el oro: el Acuerdo Monetario Tripartito de 1936, firmado por Francia, Reino Unido y Estados Unidos, a los que se unieron Bélgica, Países Bajos y Suiza para promover la estabilización de los valores de sus monedas.⁶³ Fue establecido para poner fin a la guerra monetaria que había enfrentado a los principales países que se habían ido desvinculando del patrón-oro clásico.

Este antecedente era lo suficientemente esperanzador para los defensores de la integración económica global, ya que suponía una renuncia a las vías nacionalistas a las parecían inclinarse los países industriales tras el colapso de los años 30. El debate durante la guerra de implantar un sistema liberal internacional inspirado en el previo intento del Acuerdo Tripartito, encontró dos posturas enfrentadas.

En primer lugar, Dexter White propuso en marzo de 1942 un sistema basado en un patrón oro modificado, al que se le añadiría una reducida facilidad de ajuste en forma de un Fondo de Estabilización, contra el cual los miembros suscriptores podrían girar hasta el monto de su suscripción.⁶⁴

Por otra parte, Keynes ideó un sistema financiero y monetario internacional bastante distinto. Como siempre, Keynes nunca había apoyado un sistema monetario internacional basado en tipos de cambio flotantes compitiendo entre sí, sino que defendía un sistema rígido, estable a lo largo del tiempo, pero a la vez manejable. Para

⁶² FRIEDEN, JEFFRY, *Capitalismo Global*, op. cit., p. 329.

⁶³ *Ibíd.*, p. 330.

⁶⁴ SKIDELSKY, ROBERT, *Keynes*, op., cit., p. 165.

conseguir esta característica, el modelo propuesto por Keynes también recurría a los mecanismos de facilidad de ajuste que proponía Dexter White. Sin embargo, la propuesta de Keynes iba más allá al proponer la creación de una nueva divisa de reserva internacional usada para el comercio global. De este modo,

Keynes proponía un sistema comercial global que canalizase todas las transacciones a través de una sola entidad, la Unión Internacional de Compensación. Esta institución emitiría una moneda, llamada Bancor, que serviría para comprar y vender a nivel internacional. El valor del Bancor vendría a su vez dado por el valor de las distintas y principales monedas que se incluirían en una canasta de manera ponderada. Sin embargo, la novedad no radicaba ahí. Keynes pretendía evitar por todos los medios que hubiese países crónicamente deficitarios en materia comercial y otros con superávit año tras año, ya que al ser el saldo comercial global una suma cero, si algunos países vendían excesivamente, otros, por pura matemática, iban a ser deficitarios. Eso, de manera constante, generaba unos desequilibrios gigantescos. Si los países tenían un déficit exterior excesivo serían multados, incentivándose así la inversión interna para aumentar las exportaciones y reequilibrar el saldo comercial. Sin embargo, los países con superávit también serían penalizados si se excedían vendiendo. Con ello se quería fomentar la potenciación del mercado interior de los estados y permitir el reequilibrio de los países deficitarios, tanto por reducir la oferta a nivel global como por hacer aumentar la demanda comprando a esos terceros países.⁶⁵

El sistema que proponía Keynes era fuertemente coercitivo, especialmente con los países con mayor capacidad exportadora, ya que la totalidad de los superávits sería el límite máximo de los giros a los países deficitarios, lo que contrastaba con el mecanismo de ajuste de White que limitaba los giros a la cantidad de la suscripción al Fondo de Estabilización de cada país. En definitiva, la principal virtud de la propuesta de Keynes radicaba en que éste permitía el acceso a los mercados globales a cualquier país que se hubiera suscrito su moneda a esta Unión Internacional de Compensación, sin el sesgo de una moneda nacional poderosa y hegemónica que desvirtuase la institución.

Sin embargo, la propuesta de Keynes fue rechazada cuando se celebró en julio de 1944 la Conferencia de Bretton Woods. Al final, se impuso el modelo que había propuesto Dexter White, consistente en la creación de una serie de instituciones que regularían las relaciones económicas internacionales. En primer lugar, el Fondo Monetario Internacional (FMI) sería un fondo común de divisas en el que los países contribuirían con oro y su propia moneda y vincularían sus monedas al oro, con un tipo de cambio fijo. El Fondo podría prestarles dinero en los tiempos difíciles y el valor de la moneda cambiaría si la situación económica lo exigía. De esta manera, el acuerdo de

⁶⁵ ARANCÓN, FERNANDO (2016), *El Bancor o el Bretton Woods que nunca existió*. Recuperado el 11 de junio de 2020 de El orden mundial website: <https://elordenmundial.com/bancor-bretton-woods-nunca-existio/>.

Bretton Woods equilibraría los objetivos de los gobiernos británico y estadounidense: estabilidad monetaria con flexibilidad y respaldo del oro sin rigidez.⁶⁶

La otra institución clave fue el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo, más conocido como Banco Mundial. Su función era la de canalizar préstamos e inversiones a largo plazo a aquellas zonas que las necesitasen siendo, en esta coyuntura, las regiones destrozadas por la guerra de Europa y Asia. Se pretendía que una institución de estas características sirviese para financiar infraestructuras clave de gran coste que, generalmente, no solían ser atendidas por el crédito privado internacional a causa del largo tiempo de retorno de estas inversiones, su elevado coste y el riesgo que entrañaban por los inferencias políticas.

Este banco estaría respaldado por los gobiernos de las principales potencias financieras y recibiría dinero en préstamo de los inversores a bajos tipos de interés, establecido por la garantía de sus patrocinadores. Este dinero se invertiría en proyectos, como grandes infraestructuras, que facilitarían otras inversiones privadas. De este modo, la voluntad del Banco Mundial no era la de sustituir el crédito privado, sino financiar proyectos que, a la larga, mejorarían la rentabilidad de las inversiones privadas.⁶⁷ En principio, los fondos del banco habrían de estar disponibles para cualquier país del mundo que así lo solicitase, siendo la multilateralidad una de las bases teóricas de esta institución.

Uno de los problemas de las negociaciones tuvo que ver con la reticencia de Keynes a apoyar el proyecto de Dexter White en cuanto al papel que habría de adoptar el Reino Unido en el nuevo marco de Bretton Woods. Keynes, que había pasado media vida sirviendo a los intereses de un imperio planetario, contemplaba con impotencia como la nueva realidad surgida tras la guerra significaba la preponderancia de Estados Unidos frente a su país. La caída del patrón oro en 1931, trajo consigo que la economía mundial se fracturase en bloques comerciales basados en monedas “clave”. Cuando Gran Bretaña entró en la guerra lo hizo como administradora de un sistema imperial de pagos conocido como el área de la libra esterlina. De esta manera, al formalizarse finalmente los acuerdos de Bretton Woods, se esfumaron las esperanzas del economista británico de un sistema de pagos controlado por Reino Unido como el marco monetario

⁶⁶ FRIEDEN, JEFFRY, *Capitalismo Global*, op. cit., p. 340.

⁶⁷ *Ibíd.*, p. 342.

de la economía británica. Supuso, de este modo, el fin de la independencia monetaria británica. La libra ya no podría sobrevivir sin el respaldo del dólar.⁶⁸

Además, durante las negociaciones, Keynes tuvo presente que debería financiar el déficit de posguerra de Gran Bretaña, cifrado en 7 millardos de dólares durante tres años. Con el sistema Bancor y su Unión Internacional de Compensación, el problema de la balanza de pagos desequilibrada habría sido solucionado con facilidad sin necesidad de recurrir a la ayuda estadounidense. El sistema de Bretton Woods, en cambio, suponía que la necesidad de dólares para cuadrar las cuentas británicas no estaba cubierta por la cantidad de giro disponible en el FMI, ya que el montante máximo de los préstamos estaba limitado al monto total de suscripción de cada país, siendo en el caso británico escaso por la relación entre las elevadas necesidades de reconstrucción y la pequeña cuota del Reino Unido en el Fondo en estas circunstancias.⁶⁹

De todas formas las instituciones emanadas de Bretton Woods partían de principios compartidos ampliamente por los dos negociadores: buscaban la liberalización del comercio mundial y la integración económica internacional. El evitar la repetición de guerras comerciales y competiciones desleales fue una de las principales razones del acuerdo. No obstante, este objetivo que podía recordar a los años dorados del patrón oro, era atemperado por la voluntad de cuadrar las necesidades y demandas nacionales internas con los compromisos con la economía internacional. De esta manera, el orden de posguerra se libraba del sesgo deflacionario del sistema anterior, manteniendo la estabilidad monetaria, pero con facilidades de ajuste que permitían la maniobrabilidad de las monedas en caso de necesitarlo.

Otro problema con el sistema de Bretton Woods residió en que, para su puesta en marcha, fue necesario que Estados Unidos aportase el grueso del músculo económico al estar la mayoría del resto de países industriales arruinados por la guerra. John Maynard Keynes, en la primera conferencia del FMI en 1946 en Savannah (Georgia, EUA), advirtió poco antes de morir de su temor de que las esperanzas idealistas que había depositado en las nuevas instituciones acabasen echadas a perder por su instrumentalización política por parte de Estados Unidos.

Además, la puesta en práctica y evolución de las instituciones de Bretton Woods fue muy distinta a la que habían planificado los negociadores en 1944. El peso de Estados Unidos en los organismos acabó configurando un sistema monetario

⁶⁸ SKIDELSKY, ROBERT, *Keynes*, op., cit., p. 172.

⁶⁹ *Ibíd.*, p. 168.

internacional que fue de facto un patrón dólar-oro, convertible a 35 dólares por onza, con el resto de divisas flotando frente a esta moneda. El dólar se convirtió de esta manera en la divisa global de referencia para el comercio global.

1947 fue un año decisivo para el fin del sistema de Bretton Woods tal y como se planteó en 1944. El Programa para la Recuperación Europea o Plan Marshall acabó dejando de lado instituciones fundamentales de Bretton Woods, como el Banco Mundial, que debería haberse encargado de los préstamos o el FMI, que mostró su inoperancia ante la imposibilidad de una convertibilidad general de las monedas europeas en oro u otras divisas. Las ayudas para la reconstrucción europea fueron al final canalizadas por la OECE,⁷⁰ creada en 1948 para administrar el dinero del Plan Marshall.

Por otra parte, los intentos de liberalizar en mayor amplitud las relaciones comerciales que trajo consigo la proposición de la creación de la Organización Internacional del Comercio (OIC) en la Carta de la Habana de 1948, no encontraron apoyos entre los todavía poderosos proteccionistas estadounidenses. En su lugar, este papel lo jugó el GATT,⁷¹ otra institución que resultó, a la postre, fundamental para la reducción de la mayoría de aranceles y barreras comerciales entre los distintos países. Así, el mecanismo utilizado se resumió en el principio de “trato hacia la nación más favorecida”, que se traducía en que cualquier reducción de las barreras comerciales entre dos signatarios del GATT se extendía automáticamente a todos sus miembros, y ninguno de ellos podía discriminar a los productos de un país en favor de los de otro.⁷²

Pese a ser una institución no basada en la multilateralidad como la propuesta de la OIC, la GATT consiguió una liberalización generalizada del comercio internacional, que se multiplicó a partir de 1950. El peso de las exportaciones en las economías de los países desarrollados continuó creciendo a lo largo del período de los *Treinta Gloriosos*, llegando a tener en 1973 una importancia media entre los países de la OCDE⁷³ entre dos o tres veces mayor. Todo este impulso liberalizador tuvo sus límites en ciertos sectores que se mantuvieron protegidos, especialmente, el agrario, al ser los agricultores partes fundamentales en las coaliciones nacionales de posguerra, y el sector servicios.⁷⁴

⁷⁰ Organización Europea para la Cooperación Económica.

⁷¹ *General Agreement on Tariffs and Trade*, Tratado General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio.

⁷² FRIEDEN, JEFFRY, *Capitalismo Global*, op. cit., p. 379.

⁷³ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Institución heredera de la OECE fundada en 1961.

⁷⁴ *Ibíd.*, p. 381.

Por otro lado, se produjo un proceso de progresiva integración económica y comercial de los países de Europa Occidental a partir de la instauración de una serie de instituciones creadas a raíz de la voluntad estadounidense de que a partir del Plan Marshall, el comercio intereuropeo fuese un pilar de la Europa autosuficiente que debería emerger. Así, como se ha mencionado previamente, la OECE, creada en 1948, fue el primer paso en esta dirección. El siguiente vino de la mano de Jean Monnet, un hombre de negocios con fuertes vínculos con los círculos empresariales estadounidenses, que fue nombrado por el gobierno de Charles De Gaulle para la dirección del Comisariado de Planificación. El Plan Monnet buscaba la reconstrucción y modernización de la industria francesa partiendo de las ayudas del Plan Marshall, y se concretaba en la planificación estatal económica y en la redirección del carbón y el coque alemán hacia las industrias francesas asegurando un acceso garantizado a las minas del Ruhr y del Sarre.⁷⁵

Los estadounidenses presionaron para que se produjese un cambio en la dirección de esta política y se profundizase en una mayor integración europea. El nacimiento en 1949 de la República de Bonn, acabaría por imponer los principios de la nueva *realpolitik* asentada en el poder fáctico de Estados Unidos. Fue entonces cuando se dieron los primeros pasos hacia la creación un eje franco-alemán. El Plan Schuman de 1950 del ministro de Asuntos Exteriores francés, promovió la creación de la CECA,⁷⁶ que buscaba la unificación de los mercados de carbón, hierro, acero y coque de Europa Occidental, y respondía al objetivo estadounidense de reconstruir la economía y base industrial de la RFA, y a su vez responder a las demandas de Francia y el eje del Benelux de carbón barato para sus fábricas. El acuerdo se formalizó un año después y daría lugar a una institución dirigida por Jean Monnet que tendría como resultado la integración de la industria pesada europea y la posibilidad de poder realizar el Plan Monnet de modernización sin la necesidad de mantener subyugada a Alemania Occidental.⁷⁷ El acuerdo reuniría a seis países: los tres del Benelux, Francia, la RFA e Italia, y sería el primer precedente de gran calado para la futura integración europea.

El siguiente paso significaría la creación de la primera institución base de lo que posteriormente sería la Unión Europea. De este modo, en 1957 se ratificaría el Tratado de Roma que entraría en vigor al año siguiente y crearía la Comunidad Económica

⁷⁵ MILWARD, ALAN S., *The reconstruction of western Europe 1945-51*, op., cit., p. 467

⁷⁶ Comunidad Europea del Carbón y del Acero.

⁷⁷ VAN DER WEE, HERMAN, *Prosperidad y crisis: reconstrucción crecimiento y cambio, 1945-1980*, op. cit., p. 422.

Europea (CEE). Su objetivo fue la unificación de la CECA con la recién creada Euratom,⁷⁸ así como la integración comercial europea mediante la creación de un mercado común entre sus países miembros, que eliminase las barreras comerciales y estableciese una política común de comercio exterior. Los resultados de esta política se comenzaron a hacer patentes en la década de 1960. La unificación de los mercados de seis países ricos de Europa Occidental constituía la liberalización comercial más ambiciosa de toda la Historia. El mercado de la CEE era una unidad económica comparable a Estados Unidos, con una cuarta parte más de población. El proyecto supuso la modernización de las empresas europeas, así como su mejor capacidad para competir internacionalmente.⁷⁹ La creación posterior de la PAC⁸⁰ sería la contrapartida a la liberalización comercial y donde más se hicieron patentes los aranceles, destacando la agricultura europea por su elevado proteccionismo para garantizar los precios a los productores.

En cuanto al sistema monetario internacional del orden de Bretton Woods, es menester señalar que las instituciones que se restauraron en 1958⁸¹ fueron, en realidad, distintas, y respondían a un orden internacional y económico diferente al que vio nacer al sistema originario.⁸² De esta manera, la debilidad de las monedas europeas llevó a que durante buena parte de los años 50, los países europeos controlasen férreamente sus divisas limitando su convertibilidad en oro u otras monedas. Además, para fomentar la competitividad de las exportaciones se sucedió una oleada de devaluaciones monetarias. En 1958, se recuperó la libre convertibilidad de estas divisas en mercados abiertos, pero el papel del FMI se había vuelto irrelevante, ya que la mayoría de inversiones, préstamos y operaciones comerciales se habían hecho y se hacían en dólares, dando a esta moneda un liderazgo hegemónico en el comercio internacional por el enorme volumen de su masa circulante. Todo ello convertía al dólar estadounidense en una moneda fiable por su valor de reserva, su respaldo en el oro y el propio poder geopolítico de su superpotencia emisora.

Sin embargo, pese a la preponderancia del dólar y la variación en el orden de Bretton Woods, sus instituciones siguieron siendo fundamentales en el proceso de progresiva liberalización del comercio mundial. La integración de las economías de los

⁷⁸ Comunidad Europea de Energía Atómica.

⁷⁹ FRIEDEN, JEFFRY, *Capitalismo Global*, op. cit., p. 378.

⁸⁰ Política Agraria Común.

⁸¹ Hasta este año el comercio internacional funcionó en dólares.

⁸² MILWARD, ALAN S., *The reconstruction of western Europe 1945-51*, op., cit., p. 466.

países desarrollados industriales acabó superando con creces a la que hubo durante los años del Patrón Oro Clásico. El sistema monetario internacional basado en el dólar-oro permitía ahora que todas las monedas, salvo el propio dólar, pudiesen cambiar su valor si así lo requerían sus necesidades nacionales. Los distintos países, según les conviniese, podían devaluar, como en los casos italiano y francés, o revaluar, como el caso alemán y holandés.

Además, el orden monetario de Bretton Woods permitía, e incluso requería, que los gobiernos tomaran un papel activo en la restricción de los movimientos de capitales a corto plazo a través de sus fronteras. Esto permitía que cada país pudiera desarrollar su propia política monetaria sin temor a que inversores internacionales especulasen con el valor y los tipos de interés de las distintas monedas. El control de capitales con finalidad especulativa se revelaba como uno de los principales pilares del sistema de Bretton Woods, ya que, de no haberse dado, la existencia de naciones con una relación monetaria fija y tipos de interés distintos, habría tenido como resultado una tendencia de fuga de capitales hacia el país con los tipos de interés más elevados⁸³. Así, los gobiernos podrían hacer uso de su política monetaria, o bien para controlar la inflación, o bien para estimular la economía.

Lo que se buscaba con estas políticas era mantener, dentro de unos límites, el valor de las monedas estable, los mercados monetarios abiertos para aumentar la inversión productiva externa y el comercio, y garantizar la capacidad de los gobiernos para endeudarse en el extranjero, así como limitar los flujos financieros del exterior para poder mantener una política macroeconómica autónoma y soberana.⁸⁴

De este modo, las inversiones internacionales en la economía productiva aumentaron en gran medida durante el período de Bretton Woods. Sin embargo, el grueso de ellas ya no se realizaban como en la etapa del patrón oro mediante créditos financieros internacionales privados, sino que ahora se realizaban bajo la égida de las corporaciones multinacionales. La llamada Inversión Directa Extranjera (IDE) fue la base del desarrollo económico de las décadas que siguieron a la posguerra. Consistía en la inversión de una empresa multinacional en un país extranjero en la construcción de fábricas o sucursales. Normalmente, esta práctica estuvo muy extendida con el fin de sortear los aranceles industriales que aún se mantenían para ciertos sectores estratégicos, como el automóvil, especialmente en Europa Occidental. Con la apertura

⁸³ FRIEDEN, JEFFRY, *Capitalismo Global*, op. cit., p. 384.

⁸⁴ *Ibíd.*, p. 385.

de una sucursal en el extranjero, una empresa de, pongamos, Estados Unidos, podía producir vehículos de la marca Ford en Alemania y venderlo en este mercado a un precio mucho más bajo que si lo hubiese fabricado en el *rust belt* (cinturón industrial) estadounidense.⁸⁵

La progresiva integración económica global trajo consigo una “multinacionalización” de las economías de los países desarrollados, representando este tipo de empresa un peso creciente en la distribución y producción de bienes y servicios en relación al Producto Interior Bruto. Por otra parte, algunos países como Francia terminaron reorientando sus propios mercados exportadores, desde sus antiguos imperios coloniales en decadencia, que antes absorbían la mayor parte de sus exportaciones, a los países de la Comunidad Económica Europea (CEE). De esta manera, las economías de Europa Occidental se internacionalizaban al mismo tiempo que estrechaban sus lazos comerciales mutuos.

En definitiva, todo el proceso de integración económica internacional favorecido por los acuerdos de Bretton Woods y la fortaleza del dólar como medio fiable de pago en el comercio, así como la voluntad desarrollista planificadora de los gobiernos, se acabó traduciendo en unas elevadas tasas de crecimiento que hasta entonces nunca se habían dado. Durante todo este período (1948-1973), el Producto Interior Bruto de Europa Occidental, Norteamérica, Nueva Zelanda y Japón, creció más del triple, de 3,7 billones de dólares, en 1948, a 12’1 billones.⁸⁶

Todo este crecimiento, se vio reforzado por la expansión del *American Way of Life* de producción en masa fordista y elevados patrones de consumo del naciente capitalismo de masas. Además, la Guerra Fría, la creciente expansión militar, tanto del bloque occidental como oriental, supusieron una expansión de la demanda agregada por parte de ese sector, que además supuso una creciente inversión en Investigación y Desarrollo. Tal es así, que aquellos sectores económicos más tecnológicamente avanzados se perfilaron como la vanguardia del crecimiento y de la expansión internacional por la vía de la inversión de las multinacionales. De esta forma, sectores como los nacientes ordenadores y los televisores o, sobre todo, industrias civiles como la del automóvil, que tan bien encarnaba el modelo de vida americano, fueron los que más crecieron y los que se mostraron más dinámicos en el desarrollo industrial.

⁸⁵ *Ibíd.*, p. 391.

⁸⁶ MADDISON, ANGUS, *Monitoring the World Economy 1820-1992*, París, OCDE, 1995.

La Revolución tecnológica se desveló vital en el auge de las décadas de posguerra. La industria química, la agricultura, las telecomunicaciones, etc., fueron muchos de los sectores que cambiaron radicalmente en estas décadas por la irrupción de las nuevas tecnologías. El petróleo fue otro sector que lo cambió todo, no sólo porque sus bajos precios durante estas décadas fueron decisivos para el crecimiento de los países industrializados como fuente de energía barata, transporte y logística, sino que el nacimiento de la industria de los plásticos cambió a su vez otros sectores de bienes de consumo, cuya producción en masa se abarató considerablemente. La democratización del consumo no habría sido posible sin todas estas innovaciones.⁸⁷

Por último, otro pilar fundamental del crecimiento en este período tuvo que ver con el auge demográfico o *baby boom* que se dio especialmente en los años 50, que proporcionó una creciente base de consumo e inversión que se comenzaría a hacer patente en los años 60 con una mano de obra cada vez más formada. Las nuevas industrias surgidas a raíz de todo este crecimiento se alimentaron de los excedentes de una mano de obra agrícola que ya no era necesaria en tal cantidad por la progresiva modernización de la agricultura. Esta tendencia asentó un proceso, en ocasiones traumático por su rapidez, de éxodo rural hacia las ciudades, terminando de asentar la sociedad urbana en Europa.

En definitiva, todo este crecimiento económico llevaría a la convergencia de los países desarrollados. A pesar de que habían empezado con mucha desventaja con respecto a Estados Unidos, Japón y Europa Occidental, pronto alcanzaron niveles de vida similares y pudieron considerarse entre el selecto club de los países ricos.

⁸⁷ HOBBSAWM, ERIC, *Historia del siglo XX*, Barcelona, Crítica, 2012, p. 267.

4.2. Bretton Woods, sector público y Estado del Bienestar

Como hemos visto hasta ahora, la posguerra, y el crecimiento económico de los años posteriores, tuvo como base un progresivo aumento de las relaciones comerciales, tanto a nivel internacional, como intereuropeo. El sistema de Bretton Woods fue capaz de acomodar el Estado del Bienestar de los países que así lo quisieron aplicar, especialmente de Europa Occidental, en un sistema liberal internacional cuyos resultados económicos en términos de crecimiento fueron, incluso, superiores a los de la etapa del patrón oro clásico.

Todo este crecimiento se hizo a la par que se fue ampliando el sector público de la economía.⁸⁸ De esta manera, entre 1950 y 1973, el sector estatal de los países industrializados aumentó, de media, del 27% al 43% del PIB. Por otro lado, las transferencias sociales, núcleo de los sistemas de pensiones y seguridad social, pasaron en promedio del 7% al 15% del PIB.⁸⁹ De esta manera:

A finales de los 50, Suecia tenía pensiones de jubilación para todos, seguro de enfermedad, de accidentes y de invalidez, subsidios familiares y para el cuidado de los niños, alivio de la pobreza, alojamientos subvencionados para la gente de bajos ingresos y escolarización obligatoria hasta los dieciséis años.⁹⁰

A pesar de que el Estado del bienestar sueco fue el más generoso de todos, el resto de países europeos se encaminaron hacia una u otra forma de democracia social. Independientemente de quien gobernase durante esta etapa, el Estado social e interventor, fue, en mayor o menor medida, la norma general en todos los países desarrollados a excepción de Japón.

¿Qué fue lo que impulsó a todos estos países a ampliar los programas sociales y la protección estatal de los ciudadanos? Parece ser que la integración internacional fue, a la postre, una causa de que las nuevas coaliciones de agricultores, obreros y sindicatos comenzasen a exigir una política en esta dirección. La experiencia de las décadas pasadas con la integración económica y la liberalización comercial suscitaba polémica entre ciertos sectores. Muchos consideraban que la integración y la apertura económica implicarían recesión, bancarrotas, reducciones salariales y despidos.

⁸⁸ RUGGIE, JOHN (1982), *International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order*, International Organization 36 (2), pp. 379-415.

⁸⁹ KÖHL, JÜRGEN, *The Development of Welfare States in Europe and America*, New Brunswick, Transaction Books, 1981, p. 310.

⁹⁰ FRIEDEN, JEFFRY, *Capitalismo Global*, op. cit., p. 391.

Sin embargo, las nuevas instituciones de Bretton Woods fueron capaces de acomodar la progresiva integración con la creciente protección social. El tradicional problema de la economía clásica con el patrón oro había supuesto que el tipo de cambio exigiese ajustes internos en la economía doméstica para mantener un tipo de cambio estable y los compromisos internacionales en materia comercial y financiera. En las nuevas circunstancias, con un tipo de cambio estable pero ajustable, el gobierno pudo dotarse de instrumentos macroeconómicos para fomentar el pleno empleo.

El pleno empleo sería entonces, la base de los Estados sociales europeos, rondando la tasa de desempleo un 3% de media durante estos años, frente al 5% del patrón oro, o el 8% del Período de Entreguerras.⁹¹ Además, la política anticíclica acabó cumpliendo sus objetivos, ya que, ahora, los ciclos expansivos duraban el doble y las recesiones apenas la mitad que durante el período del patrón oro.

La integración económica se hizo a la par que se tejía una red de seguridad social que proporcionaba un colchón frente al lado austero de la integración permitiendo a los capitalistas, agricultores y trabajadores de sectores potencialmente exportadores, así como a los consumidores de importaciones baratas, beneficiarse del comercio internacional. El Estado del Bienestar ayudó así a neutralizar una fuente importante de oposición potencial a la liberalización.⁹²

Los distintos países de Europa Occidental, junto con Estados Unidos, aplicaron sistemas de Estado del Bienestar, en mayor o menor medida. Estados Unidos, el país que menos profundizó en estas reformas, recogió el legado del *New Deal* con sus distintos ministerios federales que consiguieron organizar un sistema público de pensiones y una educación pública competitiva. Los programas de la *Great Society* de Kennedy y Johnson constituyeron lo que algunos sociólogos llamaron “democracia plebiscitaria de consumo”,⁹³ en tanto que la participación colectiva de la ciudadanía en la sociedad de consumo se configuró como uno de los objetivos principales de la política macroeconómica y el reformismo social estadounidense.

En Europa la cosa fue diferente. Los procesos de construcción del Estado social europeos, si bien tuvieron sus diferencias, fueron mucho más profundos que los de su homólogo estadounidense. Por lo general, la tendencia entre los países europeos

⁹¹ GALLAROTTI, GIULIO (2000), *The Advent of the Prosperous Society: The Rise of the Guardian State and Structural Change in the World Economy*, Review of International Political Economy 7 (1), p. 26-27.

⁹² FRIEDEN, JEFFRY, *Capitalismo Global*, op. cit., p. 393.

⁹³ BIRNBAUM, NORMAN, *Después del progreso. Reformismo social estadounidense y socialismo europeo en el siglo XX*, op. cit., 2003, p. 103.

consistió en una aceptación pasiva de los conservadores y demócratacristianos de las reformas sociales del Estado del Bienestar. El resultado fueron generosos programas sociales, un papel destacado para los socialistas, una cooperación amplia entre trabajo y capital para limitar los aumentos salariales y mantener el pleno empleo, y planes agresivos de empleo y formación de los trabajadores, junto con un firme compromiso con el capitalismo de mercado y la libertad de comercio e inversión.⁹⁴

En Reino Unido, el triunfo electoral de los laboristas de Clement Atlee, así como el “espíritu del 45”, un *ethos* de unidad nacional que la experiencia y victoria en la guerra habían logrado construir, llevó a la aplicación, sin apenas resistencias, del sistema de seguridad social propuesto por el Informe Beveridge de 1942. En una coyuntura en la que las necesidades de reconstrucción eclipsaron todo lo demás, la presencia del gobierno en diversos sectores tras varias nacionalizaciones encontró muchos apoyos entre los sindicatos y trabajadores. Durante la inmediata posguerra y los 50, el Reino Unido construyó uno de los mayores parques de vivienda pública en régimen de alquiler social de Europa, lo que permitió a muchos acceder a casas modernas recién construidas. Por otra parte, la creación del Sistema Nacional de Salud (NHS), gestionado por el propio Estado, se convirtió en una referencia para otros sistemas sanitarios europeos que se irían edificando.

El caso francés fue distinto. La coalición de posguerra que incluía a socialistas, comunistas y conservadores, colapsó cuando las lógicas de la Guerra Fría se impusieron y se expulsó a los comunistas del gobierno. Como todos los modelos de Estado del Bienestar de tipo continental, la vocación redistributiva fue mucho mayor que la del sistema Beveridge. Ello, unido a la gran cantidad de autónomos y profesionales liberales entre la mano de obra francesa, llevó a que el proyecto encontrase muchas resistencias durante los primeros años.

Sin embargo, esto comenzó a cambiar en los años 50, cuando los planes de modernización industrial de Jean Monnet hicieron mella en la composición de la mano de obra, viéndose reducido el colectivo de autónomos que debía costear su seguro de pensiones particular a mayor coste, lo que empujó a la gran mayoría a la afiliación a la Seguridad Social unificada.⁹⁵ Sin embargo, el peso de los sindicatos y las negociaciones colectivas condujo a que muchas de las prebendas del bienestar francés tuviesen raíces

⁹⁴ FRIEDEN, JEFFRY, *Capitalismo Global*, op. cit., p. 393.

⁹⁵ CALVO-MANZANO JULIÁN, MARCOS (2018), *Estado del bienestar, seguridad social y pensiones en la Europa de posguerra*, Asociación de Historia Contemporánea (14), p. 1991.

sectoriales, por industrias, siendo un sistema de bienestar que algunos autores han calificado de corporativista.

Los italianos, al igual que los franceses, también tuvieron que expulsar a los comunistas por exigencias de la diplomacia estadounidense que condicionaba el recibimiento de ayudas del Plan Marshall a esta medida. El Estado social italiano fue mucho más modesto que el de sus homólogos del centro y Norte de Europa. Como los franceses, desarrollaron una economía en la que el Estado controlaba grandes sectores de la economía, fruto de su herencia fascista. Italia hubo de hacer frente a un problema estructural que arrastraba desde la unificación en el siglo XIX, y este era la incapacidad de llevar a cabo un proyecto económico nacional homogéneo por los enormes contrastes entre el Norte y el Sur del país. El dominio político de la democracia cristiana, junto al gran peso legislativo del Partido Comunista Italiano (PCI), fue la base sobre la cual se asentó un Estado del bienestar de bases corporativistas y jerárquicas.

El caso alemán fue particularmente distinto. Tras el nacimiento como Estado de la República Federal Alemana en 1949, las imperiosas necesidades de reconstrucción y el hartazgo de la experiencia colectiva durante la guerra, llevó a que muchos ciudadanos prefiriesen el desarrollo individual en el ámbito privado a recuperar el activismo en la vida pública que había caracterizado a la política alemana tradicionalmente.⁹⁶ La victoria del demócrata-cristiano Konrad Adenauer, con su sonoro lema, *Kleine Experimente* (“nada de experimentos”), fue buena muestra de ello.⁹⁷ La ilegalización del Partido Comunista (KPD) benefició en gran medida a los socialdemócratas, que tendrían un importante papel en la configuración del peculiar Estado del Bienestar alemán, cuyo modelo se acabaría denominando “economía social de mercado”.

La implantación de un sistema amplio de bienestar fue tardía, ya que Alemania ya contaba previamente con distintos seguros sociales que se habían ido implantando y ampliando desde la era bismarckiana. Fue entonces, en 1957, cuando el “milagro económico alemán” ya era incontestable, cuando se decidió ampliar el sistema de Seguridad Social. Su ampliación acabó resultando mucho más ambiciosa que en el caso británico, que, al haberse diseñado en la posguerra, en un período de escasez, era un sistema de mínimos que hacía necesario complementarlo con otras rentas personales. El

⁹⁶ En especial, los socialdemócratas del SPD, el partido burocratizado y de las instituciones de socialización que había acompañado a los trabajadores alemanes de la cuna a la sepultura desde el siglo XIX.

⁹⁷ BIRNBAUM, NORMAN, *Después del progreso. Reformismo social estadounidense y socialismo europeo en el siglo XX*, op. cit., 2003, p. 117.

sistema de pensiones alemán se caracterizó por ser un sistema de reparto que se basaba en la adaptación del importe de las cotizaciones que cada pensionista había hecho a lo largo de su vida laboral, al nivel de sueldos existente en el momento de recibir su pensión, evitando así la pérdida de poder adquisitivo. El resultado de este sistema de pensiones se manifestó en un incremento sin precedentes del nivel de vida de los jubilados, permitiéndoles un nivel de vida similar a cuando estaban en servicio.

La ampliación del Estado Social alemán sirvió como un fuerte legitimador del Estado, lo que progresivamente acabaría por amainar el fervor revolucionario y transformador del SPD. En 1959, en el Congreso del Partido en Bad Godesberg, los socialdemócratas alemanes abandonaron definitivamente el marxismo. Ya no pretendían la transformación total de las relaciones de intercambio y producción. Los principios marxistas fueron sustituidos por un *ethos* humanista liberal encarnado en la tradición de la democracia radical alemana. La economía política marxista fue sustituida por la creencia de que era posible un crecimiento permanente, el cual sería garantizado por un Estado que ejerciera funciones reguladoras y de guía, colaborando con el capital y el trabajo. Los socialdemócratas alemanes abrazaron el keynesianismo de palabra y de hecho. Su compromiso con el capitalismo y su aceptación del papel de la RFA dentro de la Alianza militar Atlántica les allanó, con toda probabilidad, su vuelta al poder en 1966.⁹⁸

Por otra parte, el modelo nórdico fue el que más profundizó en las prestaciones de su Estado del Bienestar. Sin embargo, contrastó con otros países como Francia, Italia o Reino Unido, incluso la propia RFA, por su poca profundización en las políticas de nacionalización. Los casos más paradigmáticos, de Suecia y Dinamarca, fueron buena prueba de ello. Ambos países, con gobiernos dominados durante décadas por socialdemócratas, destacaron por la construcción de sistemas de bienestar asentados sobre amplios pactos con un sector privado exportador y unos sindicatos que aceptaron limitaciones salariales para mantener los beneficios. Además, ya contaban con sistemas de seguridad social previos que fueron ampliados tras la posguerra influidos por las ideas del Informe Beveridge. De este modo, Suecia, en 1946, y Dinamarca, en 1957, instauraron una “pensión popular”, una prestación que pretendía dotar a todos los ciudadanos de un nivel de vida mínimo. Por último, el modelo nórdico se sustentó en un

⁹⁸ *Ibíd.*, p. 119.

sistema fiscal ampliamente redistributivo con el objetivo de mejorar los servicios públicos y fomentar la igualdad real de oportunidades de todos los ciudadanos.⁹⁹

Todos estos países emprendieron, en mayor o menor medida, un modelo de economía mixta en el que el Estado jugó un importante papel en la planificación y gestión de la modernización económica, además de incrementar muchísimo la demanda. Tanto Italia, como Reino Unido, como, especialmente, Francia, desarrollaron modelos económicos con fuerte planificación estatal y titularidad pública de varios sectores estratégicos con el fin de establecer elevadas tasas de crecimiento y modernizar las industrias anticuadas. Francia, en particular, desarrolló un sistema de planificación indicativa en el que el Estado marcaba los objetivos de crecimiento y los empresarios invertían conforme a las directrices del plan del gobierno.

En definitiva, el desarrollo económico y la protección social en el Occidente industrial habían conseguido erradicar la pobreza que tantos problemas les había causado en el pasado. La sociedad del bienestar terminaría teniendo como apéndice un cambio cultural que acabaría trastornando las bases ideológicas que tradicionalmente habían marcado la senda de la modernización de los países industriales. La izquierda cambiaría para siempre con el progresivo abandono de los partidos socialistas y socialdemócratas europeos de sus principios marxistas.

¿Qué sentido podrían tener las palabras de la *Internacional*, “Arriba, parias de la tierra”, para unos trabajadores que tenían su propio coche y pasaban sus vacaciones pagadas anuales en las playas de España? Y, si las cosas se torcían, ¿no les otorgaría el Estado del Bienestar, cada vez más amplio y generoso, una protección, antes inimaginable, contra el riesgo de enfermedad, desgracias personales o incluso la temible vejez de los pobres? Los ingresos de los trabajadores aumentaban año tras año de forma casi automática. ¿Acaso no continuarían subiendo para siempre?¹⁰⁰

Bretton Woods hizo posible que la evolución histórica de los distintos pactos nacionales entre capital y trabajo que se habían ido fraguando durante todo el proceso modernizador, encontrase acomodo en un período de altísimo crecimiento económico, lo que, con toda seguridad, fue uno de los principales motivos por los que fuese tolerado por un capitalismo que había sido herido de muerte en la Gran Depresión y que la guerra mundial había terminado de desprestigiar. La configuración de nuevas

⁹⁹ CALVO-MANZANO JULIÁN, MARCOS (2018), *Estado del bienestar, seguridad social y pensiones en la Europa de posguerra*, op. cit., p. 1992.

¹⁰⁰ HOBSBAWM, ERIC, *Historia del siglo XX*, op. cit., p. 270.

coaliciones políticas, imbricadas en un nuevo *ethos* social, dejó su impronta institucional mediante el desarrollo de Estados del Bienestar que hicieron que este crecimiento fuese repartido de forma más equitativa que en los períodos de crecimiento previos.

Bretton Woods murió del éxito que sus propias instituciones le confirieron. La integración económica global y los problemas nacionales de Estados Unidos, hicieron imposible seguir sosteniendo la equivalencia dólar-oro que confería estabilidad al sistema. La crisis energética de 1973-74 conllevaría una serie de crisis fiscales a causa del aumento de los costes de producción y del enorme gasto público elevado por los crecientes compromisos de los gobiernos en la gestión económica, lo que, unido al elevado paro e inflación, acabarían por suponer el fin del sistema y la puesta en cuestión del Estado del Bienestar y el keynesianismo del pleno empleo.

5. Conclusión

5.1. Balance del consenso de posguerra

Ante la pregunta de cómo fue posible que los países desarrollados del bloque capitalista construyesen diversos modelos de democracia social tras la Segunda Guerra Mundial, debemos retrotraernos a las experiencias de los años 20, así como de la Gran Depresión de los años 30, en todas sus dimensiones.

El colapso en todos los órdenes de la sociedad a causa de una gran crisis social, política y económica condujo a que, desde amplios sectores de las élites, se viese como una solución apropiada el viraje autoritario. Sin embargo, el auge de la democracia de masas y el gran activismo político y sindical tras la Primera Guerra Mundial, hacían mucho más complicada la recurrencia a dictaduras bonapartistas de tipo tradicional. La necesidad de restablecer el orden social por parte de las élites, encontró un útil aliado en los movimientos de masas fascistas, con un extracto interclasista entre sus militantes, que profesaba gran animadversión al movimiento obrero organizado de forma autónoma, así como a sus brazos políticos.

Esta vía fue la elegida por países desarrollados e industrializados como Italia o Alemania, que vieron como el orden jurídico previo se transformaba en lo que Ian Kershaw denominó como “Estado excepcional”.¹⁰¹ Un tipo de Estado donde el ordenamiento jurídico no era un impedimento para que el poder ejecutivo desarrollase actividades autónomas y sobrepasase los límites habituales en el legítimo ejercicio del monopolio de la violencia por parte del Estado.

Michael Mann introdujo una dicotomía entre dos tipos de poderes que podía ejercer un Estado según las circunstancias y la solidez de sus instituciones: el despótico, que era propio de Estados débiles o que se veían desbordados, mediante el cual las élites emprendían acciones “sin una negociación automática e institucionalizada con los grupos de la sociedad civil”; y el poder infraestructural, que era “la capacidad del Estado para penetrar en la sociedad civil y aplicar logísticamente decisiones políticas en todo este ámbito”.¹⁰²

Los países del Noreste europeo, nórdicos y anglosajones, incluyendo Estados Unidos, consiguieron mantener el orden en todo momento y transitar por la segunda vía con el mantenimiento de sus Estados democráticos y mediante la configuración de

¹⁰¹ KERSHAW, IAN (1989), *El Estado nazi: ¿un Estado excepcional?*, Zona Abierta (53), pp. 119-148

¹⁰² MANN, MICHAEL (1984), *The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results*, Archives Européennes de sociologie (25), pp. 188-190.

diversas coaliciones políticas que recogieron los intereses de amplios grupos de la sociedad civil. Lograron, de este modo, absorber el conflicto sin recurrir a la violencia y el autoritarismo, estableciendo los pilares del Estado social del bienestar moderno de vocación reformista, siempre dentro de los cauces institucionales.

El trabajo de dos economistas, John Maynard Keynes y William Beveridge, fue de gran importancia por su contribución al cambio del clima intelectual que permitió la instauración de los Estado del bienestar, especialmente en Europa, en la posguerra. La combinación de políticas activas de pleno empleo y generosos sistemas de seguridad social comenzaron a ser la norma, con matices a lo largo de la mayoría de países industrializados. No obstante, el conflicto bélico dejó profundas heridas en el tejido social y económico europeo que se hubo de afrontar, siendo la reconstrucción la base del cambio en todos los ámbitos.

El final de la Segunda Guerra Mundial se encontró con un continente europeo devastado, descapitalizado y sumido en la pobreza. La necesidad de emprender la reconstrucción económica fue una de las principales motivaciones detrás de la elaboración del Plan Marshall, cuya ayuda fue de gran importancia para asentar la espectacular recuperación económica, especialmente en Europa Occidental, ya en los años 50.

Se buscaba, en el diseño del nuevo marco económico e institucional, el evitar la repetición de los errores que se cometieron después de la Primera Guerra Mundial. Los acuerdos de Bretton Woods en 1944 se perfilaron como los cimientos del edificio institucional de la economía global de posguerra. La implicación de los Estados Unidos en la construcción de este nuevo orden fue de vital importancia, ya que no sólo se eligió el modelo estadounidense de sistema internacional de pagos y monetario, sino que este país se implicó directamente en la reconstrucción de Europa Occidental conforme las lógicas de una incipiente Guerra Fría se comenzaban a hacer patentes.

El sistema de Bretton Woods, tal y como se diseñó en 1944, acabó colapsando tres años después por la propia organización del Plan Marshall y las instituciones alternativas que se crearon para canalizar las ayudas económicas, así como las dificultades monetarias que dejaron al FMI con un escaso papel como árbitro global. La instauración de un patrón oro ajustable por las propias reservas y facilidades de giro del FMI, acabó fracasando por la negativa de los gobiernos europeos a dejar convertir libremente, en oro o divisas, sus monedas todavía débiles. El sustituto vino a ser el dólar

estadounidense ligado al oro, que era de facto la única moneda con el suficiente poder para organizar el sistema financiero y comercial internacional con confianza.

La vuelta en 1958 a la convertibilidad del resto de divisas en mercados abiertos no cambió el hecho de que el dólar siguiese siendo la moneda hegemónica que movía el mundo. A pesar de que las instituciones de Bretton Woods, habían evolucionado de manera imprevista por sus fundadores, buena parte de sus principios siguieron vigentes, en especial aquellos relativos a la liberalización del comercio mundial y de evitar la vuelta al nacionalismo económico del mundo industrial desarrollado. El Plan Marshall y la Guerra de Corea fueron catalizadores de primer orden en la demanda agregada que permitieron a los países europeos y a Japón una rápida recuperación económica.

Durante 1945 y 1971, los años en los que estuvo vigente el sistema de Bretton Woods, el crecimiento económico fue impresionante, con aumentos constantes en la productividad y en la renta per cápita, pudiendo afirmar que el crecimiento fue equitativo por la redistribución de los sistemas del bienestar. La política macroeconómica estadounidense en la que la Reserva Federal mantuvo bajos los tipos de interés, permitió a los distintos países tener suficientes dólares disponibles para cuadrar sus cuentas. El dólar dotó de liquidez a la economía global, pues los países ligaban sus monedas al dólar y mantenían sus reservas en esta divisa, y proporcionó un ancla antiinflacionaria por su vinculación con el oro.

En definitiva, el fin del sesgo deflacionario de la integración económica internacional dejó de tener cabida en este nuevo orden. La *Pax Americana* garantizó un tosco, pero eficaz equilibrio macroeconómico en el “mundo libre”. Todo ello, junto con la existencia de una economía internacional boyante, hizo mucho más manejables los problemas nacionales.¹⁰³

Todo esto fue en parte posible porque las coaliciones surgidas tras la guerra en Europa reflejaban un cambio más profundo en el *zeitgeist* de los ciudadanos europeos al haber quedado las élites previas a la paz de muchos países muy desprestigiadas por su apoyo a los movimientos autoritarios y fascistas. Todo ello favoreció en gran medida a la izquierda política, que, junto con el reforzamiento de los sindicatos, dejó su impronta en el desarrollo de las instituciones y los objetivos socioeconómicos de posguerra. Además, las lógicas anticomunistas de la Guerra Fría no fueron tan patentes en Europa como en los Estados Unidos, que hubieron de hacer frente a purgas en el mundo de la

¹⁰³ SKIDELSKY, ROBERT, *Keynes*, op., cit., p. 184.

política y la cultura con la Caza de Brujas del senador McCarthy. El país americano terminaría desarrollando una cultura política muy hostil a cualquier movimiento que pudiera parecer inclinado al socialismo, por lo que la profundización en su Estado social fue mucho más modesta que en Europa.

El Viejo Continente, por otra parte, desarrolló generosos Estados del Bienestar apoyados en una gestión anticíclica de la demanda y en una protección social que siempre fue *in crescendo* conforme el crecimiento económico se iba haciendo más patente. A la liberalización de las relaciones comerciales antes mencionada, le acompañó un considerable crecimiento del sector público de la economía. De esta manera, el pensamiento de la mayoría de economistas del *establishment* se acabó inclinando por postulados de tipo keynesiano que tendrían sus luces y sus sombras en el momento de su aplicación y resultados.

Como se ha mencionado, en términos de crecimiento económico, la aplicación de estas políticas tuvo un éxito arrollador. Todos los indicadores macroeconómicos mejoraron en estas décadas. El “compromiso keynesiano” no encontró resistencias hasta el final del período de Bretton Woods, cuando comenzaron a sentirse los fallos de esta dinámica de crecimiento. Hasta aquel momento, y citando las palabras del monetarista Milton Friedman, uno de los entonces pocos guardianes de la ortodoxia liberal, en 1966, “hoy, todos somos keynesianos”, hubo poca oposición a este sistema. Sin embargo, historiadores sobre el período advierten de que el fin de esta época de prosperidad no fue un fenómeno repentino e inesperado que no hubiese dado ningún signo previo de desgaste. El colapso salarial de 1968 y la sucesión de huelgas obreras y estudiantiles son buena prueba de ello. Se ha llegado a decir que la “Revolución Keynesiana” fracasó por la exagerada ambición de los discípulos de Keynes a la hora de establecer lo que se podía esperar de una economía en una sociedad libre.

Algunos de sus críticos, como el propio Milton Friedman, afirmaron que la política macroeconómica keynesiana no defendió al capitalismo del socialismo, sino que condujo hacia el socialismo por la necesidad de una creciente intervención en la microeconomía para que funcionase la política macroeconómica estipulada. Dijo que, en lugar de intentar estimular la economía a través de combinaciones de gasto público y planificación, el Estado debía concentrarse en el control de la inflación y en la mejora del funcionamiento del sistema de mercado.¹⁰⁴ Otros, como el economista de la Escuela

¹⁰⁴ *Ibíd.*, p. 179.

Austriaca Friedrich von Hayek, ya manifestaban su oposición a un orden de posguerra que afirmaba que tendría una tendencia progresiva hacia el fin de la libertad individual. Su oposición a la planificación económica con su mordaz pregunta, “¿Quién planifica, para quién?”¹⁰⁵, demostró sus reservas frente a las sociedades corporativistas del bienestar que se formarían en algunos países después de la guerra.

Por otra parte, los keynesianos de este período se tuvieron que enfrentar a situaciones que no encajaban con la economía de los años 30 para la que el propio Keynes había diseñado sus remedios. Conforme el mundo se fue integrando de nuevo, el capitalismo mutó y los instrumentos macroeconómicos ya no respondían como antes, especialmente en los años 70. Nada había en la filosofía social keynesiana, ni en la del liberalismo de su tiempo, que hubiese respaldado la expansión inexorable de las actividades del Estado del Bienestar, que tan decididamente contribuyeron a las crisis fiscales de la década de los 70. Aparte, y al contrario que muchos de sus seguidores en la Edad de oro, Keynes nunca fue un apóstol del crecimiento por el crecimiento, sino sólo como un medio para el ocio y la vida civilizada en una sociedad libre.¹⁰⁶

Finalmente, la etapa de Bretton Woods terminó abruptamente en 1971 con la desvinculación definitiva del dólar con el oro. El abandono de la equivalencia de la moneda estadounidense al metal noble fue una decisión unilateral de la Administración Nixon, que declaró que ya no podía seguir sosteniendo el sistema sobre el que se asentaba la economía internacional. El Dilema de Triffin¹⁰⁷ por el que se manifestaba la contradicción entre los objetivos internacionales de mantener una divisa global de reserva, como el dólar, y los nacionales de fomentar la actividad económica y alentar las exportaciones, terminaron con el sistema de Bretton Woods en cuanto la balanza comercial de Estados Unidos se mantuvo varios años en negativo por la competencia industrial extranjera y el gran gasto público provocado por la Guerra de Vietnam.

¹⁰⁵ HAYEK, FRIEDRICH A., *Camino de servidumbre*, Madrid, Alianza Editorial, 1978, p. 170.

¹⁰⁶ SKIDELSKY, ROBERT, *Keynes*, op., cit., p. 176.

¹⁰⁷ El dilema de Triffin es <<el conflicto de intereses económicos que surge entre los objetivos nacionales e internacionales para los países cuyas monedas sirven como divisas de reserva mundial. Este dilema fue identificado por primera vez en la década de 1960 por el economista Robert Triffin, quien señaló que el país cuya moneda sirviese como reserva mundial, debía proporcionar suficiente liquidez global para estimular la actividad económica mundial, pero, por otro lado, esta emisión de moneda, contribuiría a provocar dudas sobre su capacidad de mantener la convertibilidad de la moneda respecto al oro. El uso de una moneda nacional, como es el dólar norteamericano, como moneda de reserva mundial conduce a una tensión entre su política monetaria nacional y global. Esto se refleja en los desequilibrios fundamentales en la balanza de pagos, en concreto el déficit de su balanza por cuenta corriente, ya que unos objetivos, los internacionales, requieren una salida de dólares de Estados Unidos, mientras que otros, los nacionales, requieren un flujo de entrada>>. *Dilema de Triffin*. Recuperado el 14 de junio de 2020, de Wikipedia Website: https://es.wikipedia.org/wiki/Dilema_de_Triffin.

Durante esta época, se manifestaron importantes esperanzas sobre el que muchos imaginaban que sería el devenir de la humanidad. El progreso económico ilimitado que parecía marcar las tendencias de crecimiento llevó a imaginar un futuro en el que la miseria no tuviese lugar y fuese un amargo recuerdo del pasado. Fenómenos como el Mayo del 68 y los nuevos movimientos sociales que surgieron y que ahora luchaban en pos de demandas posmateriales en una sociedad opulenta, fueron buena muestra de este espíritu de época. Los que participaron en este movimiento en muchos países del Occidente industrial, desarrollado y rico, comenzaron “pidiendo lo imposible”, una transformación radical de la sociedad. Sin embargo, la experiencia de las décadas que siguieron a la Edad de Oro dejó patente que “bajo los adoquines, no estaba la playa” y que la era dorada había perdido su lustre.

5.2. Reflexión final

No me gustaría concluir este trabajo sin lanzar una cuestión que ha planteado incontables debates en las últimas décadas: ¿es emulable el Estado del Bienestar de los treinta años posteriores a la Segunda Guerra Mundial en un entorno de globalización y progresivo desplazamiento del poder político democrático en favor de otros actores internacionales? ¿Es posible sortear el enorme poder de facto y autonomía que ha alcanzado el capital internacional del cual dependen los Estados para financiar sus políticas de gasto social vía deuda?

En un marco de progresiva integración económica e interdependencia, resulta muy complicado el manejo de las variables macroeconómicas con la eficiencia de las economías nacionales de antaño. De esta manera, la preponderancia del mercado global dificulta el emprendimiento de políticas anticíclicas keynesianas que mantengan el empleo, cuyas rentas son la principal fuente de financiación del gasto público. El control de la demanda agregada con los mecanismos de las instituciones democráticas clásicas resulta mucho más difícil en países como los que componen la Unión Europea, ya que estos han cedido su soberanía monetaria y sólo cuentan con la política fiscal que casi siempre se financia vía deuda, lo que provoca que sea insostenible a largo plazo.

En efecto, todo esto lo hemos podido observar en fenómenos como la Crisis de la Deuda Soberana de 2012, que agravó la crisis económica en la Eurozona por el aumento de la prima de riesgo de los bonos de deuda de varios países del Sur de Europa con déficit público.¹⁰⁸ El emprender políticas de gasto público deficitario vía política fiscal y deuda provoca que, a largo plazo, se encarezca el financiamiento del mismo ya que se realiza acudiendo a los mercados financieros internacionales que pueden sobredimensionar el riesgo de impago debido a las lógicas especulativas.

De este modo, hay voces que abogan por una mutualización de la deuda emitida a nivel europeo para disminuir el riesgo de endeudamiento y permitir que los países con mayor déficit público cuadren sus cuentas. Otros van más allá al considerar que la forma más efectiva para asentar un Estado del bienestar en el paradigma globalizador es profundizar en la integración europea con nuevas cesiones de soberanía en materia fiscal.

El coste político y social de la configuración de una Europa más unida parece ser demasiado alto para seguir por esta vía, máxime con el resurgimiento del populismo

¹⁰⁸ PARAMIO, LUDOLFO, *La socialdemocracia maniatada. De los orígenes y la Edad del oro a la trampa de la crisis de la Eurozona*, Madrid, Catarata, 2012, p. 111.

nacionalista y el identitarismo en los últimos años. De todas formas, lo que más reclaman las élites económicas es que los Estados del bienestar sean sostenibles en el largo plazo prestando atención a la moderación del déficit público.

No obstante, dicho control del déficit y disciplina presupuestaria que reclama la ortodoxia se presenta en unos términos difíciles de cumplir si nos atenemos a los datos a largo plazo. De este modo, el progresivo envejecimiento de la población, la modificación de la composición demográfica en gran parte del continente, dibuja una tendencia que prevé un considerable aumento en el gasto que tendrá que soportar el Estado en el pago de las pensiones, así como en servicios sanitarios para atender la creciente demanda de unas poblaciones cada vez más envejecidas.

Por todo esto, cabría preguntarse que, si tenemos en cuenta que el grueso de la recaudación del Estado proviene de las rentas del trabajo y que estas se van a ver mermadas por un descenso en la relación entre población activa y pasiva, ¿no sería más recomendable buscar otras vías de financiación?

Se ha hablado mucho acerca de que la pérdida de poder económico del Estado se ha dado, aparte de por las privatizaciones realizadas desde los años 80, por la incapacidad de imponer condiciones a unos mercados de capital cada vez más autónomos que han llevado a que la lógica de acción política sea la de competir entre países para atraer a los inversores con cada vez mayores reducciones fiscales. Todo ello ha conllevado una gran merma en la carga que soporta el sector financiero y las rentas del capital a la hora de financiar al Estado, y que sean las rentas del trabajo, la economía productiva y las clases medias, los principales pilares del gasto estatal.

En una coyuntura así, la única solución posible parece ser la antes mencionada de buscar una mayor integración supranacional. ¿Podría la fuerza de un macroestado europeo solucionar el problema de la evasión fiscal de las grandes fortunas e imponer condiciones a las multinacionales que quisieran operar en el lucrativo mercado único, así como regular el sector financiero? ¿Sería necesario aparte profundizar en otras formas de gobernanza global para ejercer un mayor control y rendición de cuentas de los poderes económicos internacionales?

Sobre el papel, la respuesta a estas cuestiones parece evidente. No obstante, una cesión de soberanía a instituciones centrales lejanas al ciudadano podría comprometer los mismos valores democráticos del Estado social. La ausencia de rendición de cuentas de las nuevas instituciones y la estabilidad macroeconómica de un sistema de estas características, podría derivar en un sentimiento de resentimiento de las regiones más

desfavorecidas o que se encargan de las actividades de menor valor añadido en la cadena productiva del mercado transnacional constituido.

Lo que parece cada vez más claro es que el Estado del Bienestar tal y como lo conocimos en la etapa de vigencia de Bretton Woods, no volverá a repetirse. Las políticas destinadas a la coordinación de todos los recursos de una sociedad con el objetivo de conseguir el pleno empleo requerían de un control de las variables macroeconómicas que, ni los gobiernos, ni el sector privado, parecen estar dispuestos a volver a repetir. De este modo, la teorización de los Estados del Bienestar del futuro parece dar por descontada la separación entre la política económica y social, y que, de darse la última, deberá estar subordinada a la primera, a los marcos de la globalización liberal.

La proposición de rentas básicas parecer ser la vía para hacer frente al paradigma de la automatización de muchos procesos industriales y la incapacidad del sector servicios de absorber toda la mano de obra en las sociedades posindustriales. El elevado desempleo resultante acabaría siendo insostenible, por lo que este tipo de renta sería, como fue en inicio una de las bases de la aceptación del Estado del Bienestar en el siglo pasado, una vía para canalizar la conflictividad social, salvo que, en este caso, no se buscará la alteración del “orden espontáneo” de la economía global.

6. Bibliografía

1. ACHESON, DEAN, *Present at the Creation*, Nueva York, Norton, 1969.
2. BEVERIDGE, WILLIAM, *Full Employment in a Free Society*, Londres, Allen and Unwin, 1944.
3. BEVERIDGE, WILLIAM, *Social Insurance and Allied Services*, Nueva York, The Macmillan Company, 1942.
4. BIRNBAUM, NORMAN, *Después del progreso. Reformismo social estadounidense y socialismo europeo en el siglo XX*, Barcelona, Tusquets Editores, 2003.
5. CALVO-MANZANO JULIÁN, MARCOS (2018), *Estado del bienestar, seguridad social y pensiones en la Europa de posguerra*, Asociación de Historia Contemporánea (14), p. 1992.
6. COLTON, JOEL, *Leon Blum: Humanist in Politics*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1966, pp. 92-197.
7. FRIEDEN, JEFFRY, *Capitalismo Global*, Barcelona, Crítica, 2007.
8. GALLAROTTI, GIULIO (2000), *The Advent of the Prosperous Society: The Rise of the Guardian State and Structural Change in the World Economy*, Review of International Political Economy 7 (1).
9. GÓMEZ DE PEDRO, MARÍA ESTHER, *El Estado del Bienestar. Presupuestos éticos y políticos* (tesis doctoral), Barcelona, Universidad de Barcelona, 2001.
10. GOUREVITCH, PETER, *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises*, Ithaca, Cornell University Press, 1986.
11. HAYEK, FRIEDRICH A., *Camino de servidumbre*, Madrid, Alianza Editorial, 1978.
12. HOBSBAWM, ERIC, *Historia del siglo XX*, Barcelona, Crítica, 2012.
13. KERSHAW, IAN (1989), *El Estado nazi: ¿un Estado excepcional?*, Zona Abierta (53), pp. 119-148.
14. KEYNES, JOHN MAYNARD (1933), *National Self-Sufficiency*, The Yale Review 22 (4), pp. 755-769.
15. KÖHL, JÜRGEN, *The Development of Welfare States in Europe and America*, New Brunswick, Transaction Books, 1981, pp. 307-344.
16. MADDISON, ANGUS, *Monitoring the World Economy 1820-1992*, París, OCDE, 1995.
17. MANN, MICHAEL (1984), *The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results*, Archives Européennes de sociologie (25), pp. 188-190.
18. MAZOWER, MARK, *La Europa negra*, Valencia, Barlin Libros, 2018.
19. MILWARD, ALAN S., *The reconstruction of western Europe 1945-51*, Londres, Methuen & Co. Ltd, 1984.
20. PARAMIO, LUDOLFO, *La socialdemocracia maniatada. De los orígenes y la Edad del oro a la trampa de la crisis de la Eurozona*, Madrid, Catarata, 2012.
21. RUGGIE, JOHN (1982), *International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order*, International Organization 36 (2), pp. 379-415.
22. SKIDELSKY, ROBERT, *Keynes*, Madrid, Alianza Editorial, 1998.
23. SOTELO, IGNACIO, *El estado social: antecedentes, origen, desarrollo y declive*, Madrid, Trotta, 2010.
24. VAN DER WEE, HERMAN, *Prosperidad y crisis: reconstrucción crecimiento y cambio, 1945-1980*, Barcelona, Crítica, 1986.

7. Webgrafía

1. ARANCÓN, FERNANDO (2016), *El Bancor o el Bretton Woods que nunca existió*. Recuperado el 11 de junio de 2020 de El orden mundial website: <https://elordenmundial.com/bancor-bretton-woods-nunca-existio/>.
2. VERA, I. (2018), *Bismarck vs Beveridge, el cara a cara de los sistemas sanitarios en la Unión Europea*. Recuperado el 8 de junio de 2020, de Planta Doce website: <https://www.plantadoce.com/entorno/bismarck-vs-beveridge-el-cara-a-cara-de-los-sistemas-sanitarios-en-la-union-europea.html>.
3. *Dilema de Triffin*. Recuperado el 14 de junio de 2020, de Wikipedia Website: https://es.wikipedia.org/wiki/Dilema_de_Triffin